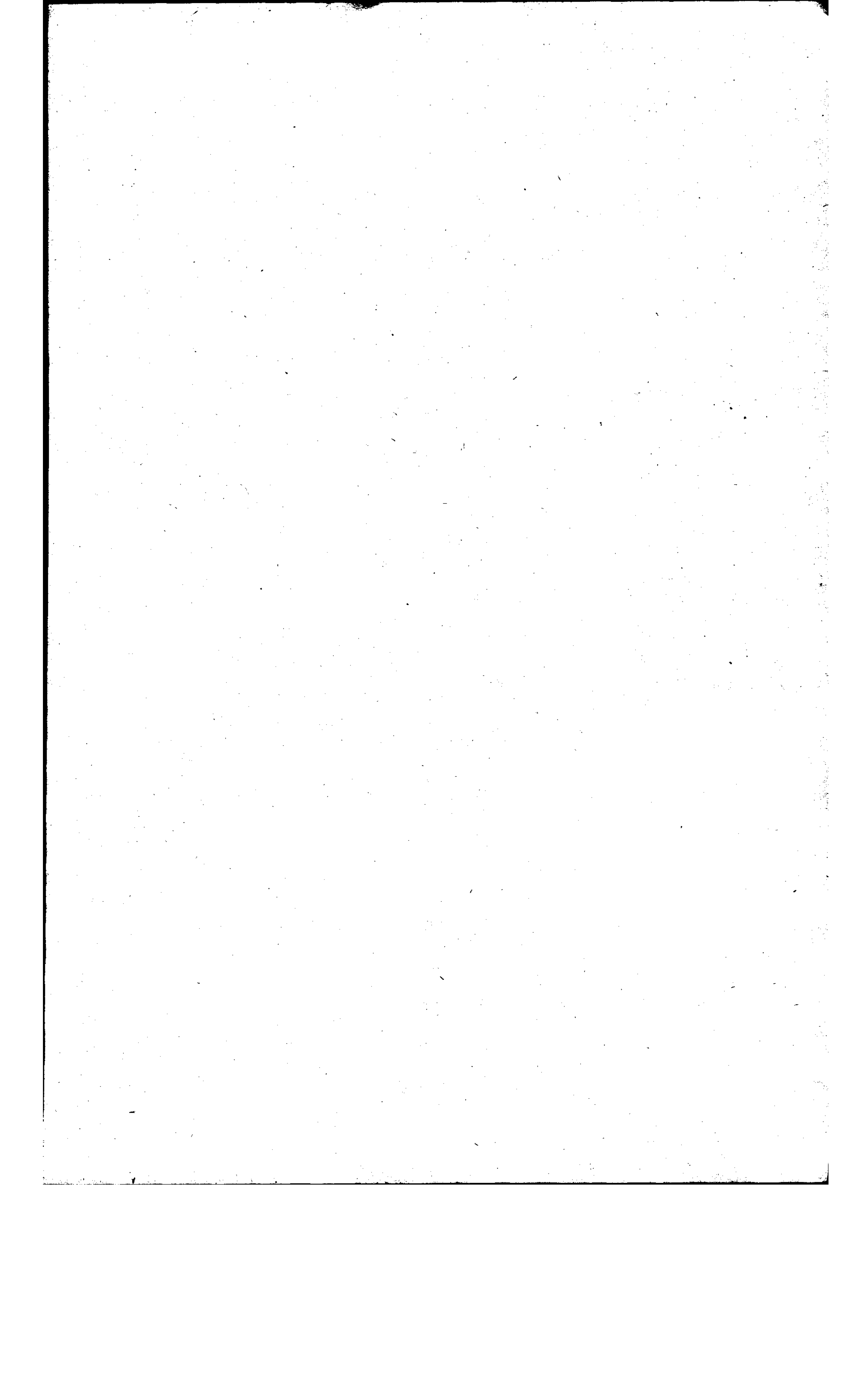
النظم السياسية

دراسة في المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في الفقه الإسلامي

دكتور
فؤاد محمد النادي
أستاذ القانون العام
بجامعة الأزهر

١٤٢٤ - ١٤٢٥ هـ
٢٠٠٣ - ٢٠٠٤ م



بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد -صلى الله عليه وعلى آله وصحبه وسلم -، وبعد،،،،،

فهذه دراسة في المبادئ الدستورية العامة التي تعارفت عليها النظم السياسية المختلفة، مع تصور النظام السياسي الإسلامي لهذه المبادئ، وسوف يتبين أن النظام السياسي الإسلامي سبق الأنظمة الدستورية المعاصرة في كثير من المبادئ التي توصلت إليها بعد عشرات القرون، والمهم في هذا النطاق أن ننبه إلى أن التصور الإسلامي لم يأت نتيجة تطور كما حدث في الأنظمة المعاصرة، وإنما ينبع التصور الإسلامي للمبادئ الدستورية من التصور الإسلامي للكون ولجوانب الحياة المختلفة: العقدية والأخلاقية والاجتماعية والسياسية، والذي يرتد في أساسه إلى التكامل والترابط بين الأنظمة الإسلامية والنظرة الشمولية للكون التي رسمها الإسلام.

وفي حديثنا عن الأنظمة السياسية نتناول فكرة الدولة، ثم نتحدث عن الحكومة والمبدأ الديمقراطي، والسلطات العامة في الدولة، وأخيرا نتكلم عن الحقوق والحريات العامة، مع بيان موقف الفقه الإسلامي من هذه المسائل وعلى ذلك نتناول في هذه الدراسة الأبواب الآتية:

الباب الأول: في النظرية العامة للدولة تعريفها، أركانها والنتائج المترتبة على توفر هذه الأركان، سيادة الدولة وحدود هذه السيادة، أصل نشأة الدولة، أنواعها وأشكالها.

الباب الثاني: ونتناول فيه الحكومة من حيث الرئيس الأعلى، ومن حيث

كيفية اعتلاء السلطة، والحكومة من حيث خضوعها للقانون، والحكومة من حيث مصدر السيادة.

الباب الثالث: مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في الأنظمة المعاصرة، حيث نبين مضمون المبدأ، المبدأ في الفكر السياسي، مزايا وعيوب المبدأ، التطبيقات المعاصرة لمبدأ الفصل بين السلطات.

الباب الرابع: المبدأ الديمقراطي، حيث نتعرض لمعنى الديمقراطية، خصائصها، وصورها.

الباب الخامس: ونتناول فيه السلطات العامة في الدولة: التشريعية، التنفيذية، القضائية.

الباب السادس: ونتناول فيه الحقوق والحريات العامة.

والله تعالى أسأله التوفيق والسداد،،،،

أ.د/ فؤاد محمد النادي

أستاذ القانون العام بجامعة الأزهر

الباب الأول

النظرية العامة للدولة

تمهيد وتقسيم:

تمثل الدولة المرحلة العليا والسامية في تطور المجتمعات البشرية، لذلك فهي تعتبر أهم محور من المحاور التي يعنى بها الفقه، وهي ليست موضع اهتمام فقهاء القانون الدستوري فحسب، وإنما هي أيضا محور دراسات القانون الدولي العام، باعتبار أن الأفراد المخاطبون بهذا القانون دولا، الأمر الذي يؤدي بنا إلى ضرورة أن نتناول ماهية الدولة، والأركان المختلفة التي تقوم عليها، والنتائج المختلفة التي تترتب على توفر هذه الأركان، ثم نتحدث عن السيادة في الدولة والنظريات المختلفة التي قيلت في هذا الشأن وحدود هذه السيادة، وبعد ذلك نتناول أصل نشأة الدولة، وأخيرا نتحدث عن أنواع الدول وأشكالها، وسوف نبين وجهة نظر الفقه الإسلامي في هذه المسائل إذا ما تطلب الأمر ذلك، وعلى ذلك فإن هذا الباب ينقسم إلى الفصول الآتية:

الفصل الأول: الاتجاهات المختلفة في تعريف الدولة.

الفصل الثاني: أركان الدولة ونتائج تحققها.

الفصل الثالث: سيادة الدولة وحدودها.

الفصل الرابع: أصل نشأة الدولة.

الفصل الخامس: أنواع الدول وأشكالها.

الفصل الأول

الاتجاهات المختلفة في تعرف الدولة

في النظم الدستورية المعاصرة والنظام السياسي الإسلامي

تمهيد:

حتى نستطيع التعرف على مدلول الدولة في الفقه الدستوري المعاصر وفي الفقه الإسلامي، فإن ذلك يقتضي أن نقف على الاتجاهات المختلفة التي قال بها الفقه الدستوري المعاصر، وعلى ضوء هذه التعريفات نبين مدى مواءمة ما انتهى إليه الفقه الدستوري في تعريف الدولة مع ما نراه في تعريف الدولة في الفقه الإسلامي.

وعلى ذلك فإننا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين: في الأول: نتناول تعريف الدولة في الفقه الدستوري المعاصر، وفي الثاني: نتناول تعريف الدولة في الفقه السياسي الإسلامي، وطبيعة الدولة في الإسلام.

المبحث الأول

الاتجاهات المختلفة في تعريف الدولة

في الفقه الدستوري المعاصر

احتدم الخلاف بين شراح القانون الدستوري، حول إيجاد تعريف شامل ومحدد للدولة على ضوئه يمكن تمييزها عن غيرها من صور وأشكال المجتمعات السياسية التي قد تتشابه معها.

ويرجع هذا الاختلاف إلى اختلافهم في المعايير التي تؤدي إلى وجود دولة، ونظرا للتباين في النزعات والمعتقدات السياسية لدى رجال الفقه، فقد أدى الأمر إلى أن أصبح من المتعذر إيجاد مثل هذا التعريف، نظراً لأن كل واحد منهم يعرفها حسب ما يؤمن ويعتنق من أفكار ونظريات. ومن ثم فإن تاريخ الفكر السياسي لا يعرف موضوعا من الموضوعات كثر حوله الجدل بقدر ما ثار حول هذا الموضوع، الأمر الذي أدى إلى تعدد التعريفات وتباينها، وهي على كثرتها وتباينها لا تصل إلى تعريف محدد يمكن الوقوف عنده والركون إليه.

ويرجع هذا التباين في اتجاهات الفكر الدستوري المعاصر إلى عدة أمور، منها: اختلاف الدول فيما بينها اختلافا واضحا، سواء في العناصر المادية التي تتألف منها كالسكان والإقليم والسلطة السياسية، وسواء في المذهب السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي تؤمن به والذي يشكل في النهاية شكل السلطة وغايتها.

ومما يزيد من صعوبة إيجاد مثل هذا التعريف ظهور أشكال جديدة للمجتمعات السياسية في المجتمع الدولي، كالدول الاتحادية، والدول ناقصة

السيادة، والدول المقسمة، وتداخل نواحي غير قانونية في نشأة الدول.

وبرغم هذا الاختلاف والتباين، فإن هناك قدرا من العناصر الأساسية تتوفر عند كل الدول، القديم منها والحديث، الكبير منها والصغير، فإذا ما وقفنا على هذه العناصر الأساسية أمكننا الوصول إلى تعريف الدولة والوقوف على أركانها الرئيسية، بغض النظر عن مدى الاختلاف في مذهبها السياسي، أو شكل السلطة فيها، أو الغايات التي تبتغي تحقيقها والوصول إليها. وهو ما حدث فعلا في الفقه المعاصر، فقد أدى اختلاف وجهات نظر الفقهاء وتباين معتقداتهم إلى ارتضاء أغلبية الشراح بتعريف للدولة يحوي عناصرها وأركانها الرئيسية[1].

وسنحاول استعراض الاتجاهات المختلفة التي سادت الفكر الدستوري في تحديده لمفهوم الدولة، ثم ننتهي إلى التعريف الذي ذهب إليه معظم الشراح.

وعلى ذلك فسوف نقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول

الدولة مجتمع توافرت له ظاهرة الاختلاف السياسي

صاحب هذا الاتجاه العميد ديجي (Duguit)، ومجمل ما ارتآه في هذا الصدد: أن أي مجتمع بشري تتوافر له ظاهرة الاختلاف السياسي بمعنى أن يحدث

(١) يراجع في هذا الشأن: د. عبد الفتاح العدوي: الديموقراطية وفكرة الدولة،ص٤٢، و: د.حامد سلطان: القانون الدولي العام في وقت السلم، ص ٣٤١، و: د.محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة، ص ١٠٥، و: د.طعيمة الجرف: نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، ص ٤٣ ، ٤٤، و: د.محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، ص ١٧.

فيه انقسام بين أفراده بحيث يمكن التمييز بين فئة حاكمة تفرض سلطتها على فئة أخرى محكومة لا يكون لها سوى الطاعة والخضوع للفئة الأولى، إذا تحقق هذا الاختلاف في مجتمع ما فإنه يعتبر مجتمعا سياسيا، وهو خليق في الوقت ذاته بأن يطلق عليه وصف الدولة، ويرتب ديجي على هذا الاتجاه أن أي مجتمع بشري يتحقق فيه هذه الظاهرة، القديم منه والحديث، والمتأخر منه والمتقدم يعتبر دولة، فالقبائل الرحل والعشائر والبطون إذا تحقق لها ذلك الاختلاف السياسي بغض النظر عن الوسيلة التي تحقق بمقتضاها هذا الاختلاف سواء عن طريق القوة والسيطرة، أو بأي وسيلة أخرى، كما يستوي أن يكون أساس هذا المجتمع نظاما ثيولوجيا أو تحقيق هدف اجتماعي، فإن هذه المجتمعات جميعها يطلق عليها ديجي وصف الدولة؛ لتوفر ظاهرة الاختلاف السياسي لها. وترتيبا على ما ذهب إليه العميد ديجي من كون الشرط الوحيد عنده هو تحقق ظاهرة الاختلاف السياسي، فإن الإقليم لا يعد ركنا لازما لوجود الدولة، ومن ثم فإن الدولة تقوم على ركنين أساسيين عنده هما: ركن الشعب، وركن السلطة السياسية.

نقد هذا الاتجاه:

وقد اعترض الفقه على هذا الاتجاه، وأهم الانتقادات التي وجهت إليه هي:

١- قد يرتبط تحقق ظاهرة الاختلاف السياسي بشخص ما، وهو ما يؤدي إلى ارتباط هذه الظاهرة التي تتوفر بمقتضاها ظاهرة السلطة السياسية بشخص الحاكم، وذلك يرتب نتيجة في غاية الخطورة لو أننا أخذنا بهذا الرأي؛ لأن ذلك يؤدي إلى القول بوجود الدولة في حالة وجود هذا الشخص وانتفائها بزواله، في حين أنه يجب الفصل بين السلطة السياسية وأشخاص الحكام، بحيث

لا يكون هؤلاء أصحاب السلطة السياسية، بل مجرد ممارسين لها. كما أن هذا الاتجاه يربط بين وجود الحكام ووجود الدولة فهي تتحقق بوجود السلطة السياسية وتزول بزوالها وهو ما لا يمكن التسليم به[1].

٢- كما أنه ليس من المقبول سحب صفة الدولة على جميع صور وأشكال الجماعات السياسية التي تتوافر فيها السلطة كالجماعات البدائية رغم توافر ظاهرة الاختلاف السياسي لها، فرغم توفر هذه الظاهرة، فهي لا تعدو أن تكون مجتمعات بدائية تقوم على روابط بيولوجية وأسرية، ومن ثم فإن رابطة الدم لا فكرة الصالح العام هي التي تربط بين أفراد هذه الجماعات، الأمر الذي يؤدي إلى أن تصبح هذه الجماعات دون الحد الذي يمكن بمقتضاه اعتبارها دولا، وهو الأمر الذي أكده ديبون وايت (Dupon White) عندما قرر أن شرط وجود الدولة هو وجود السلطة على أنها وظيفة لا على أساس استنادها إلى طبقة معينة[2].

٣- إن القول بأنه يكفي لوجود الدولة توفر ركني الشعب والسلطة السياسية دون اشتراط توفر عنصر الإقليم، قول لم يسلم به معظم الشراح؛ ذلك أن توفر الإقليم يعد في مقدمة العوامل الحضارية التي تدفع إلى نمو المجتمعات السياسية وتساعد على وجود دولة، نظرا لما يؤدي إليه الاستقرار على رقعة معينة من الأرض من وحدة النمط السلوكي، ويدعم لدى أفراد هذه الجماعات أواصر التضامن، ويخلق لديهم فكرة الصالح العام، ووجود الضمير الجماعي المشترك. كما يؤدي إلى وجود عادات وتقاليد وأعراف مشتركة

---

(١) د.محسن خليل: المصدر السابق، ص ١٧، و: د.عثمان خليل: القانون الدستوري، ص ٥٩.

(٢) د.أحمد وفيق: علم الدولة، ١٩/١.

يلتزم بها جميع أفراد الجماعة، الأمر الذي يهيئ لوجود السلطة السياسية كمظهر للمجتمع السياسي وأساسه باعتبار أن السلطة أداة تحديد هذا الضمير الجماعي ووسيلة تحقيقه، كما أن الاستقرار فوق إقليم معين يؤدي إلى وجود رابطة معنوية تؤدي إلى الارتباط الروحي أو المعنوي بين أفراد الجماعة مما يؤدي إلى ظهور رغبة أفراد الجماعة في العيش معا والخضوع لسلطة واحدة وهو مما يؤدي إلى تحقق وجود الدولة[1].

فانتفاء الإقليم رغم توفر الاختلاف السياسي وما ينتج عنه من توفر عنصري الشعب والسلطة السياسية، يؤدي إلى عدم وجود الدولة، ويمثل الشراح هذه النتيجة بالكنيسة الكاثوليكية، فعلى الرغم من الاعتراف لها بالشخصية الدولية، إلا أنها لم تعد في نظر المجتمع الدولي "دولة" إلا بعد أن اعتبرت مدينة الفاتيكان إقليما لها بمقتضى معاهدة لاتران في ١١ فبراير سنة ١٩٢٩، وبمقتضى هذه المعاهدة اعتبرت الكنيسة الكاثوليكية "دولة"، وهو ما يطلق عليه الآن دولة الفاتيكان.

المطلب الثاني

الدولة مرحلة متقدمة من مراحل تطور المجتمعات

وعلى النقيض مما ذهب إليه العميد ديجي ذهب العميد هوريو (Hauriou) إلى إنكار كل محاولة يقصد بها إسباغ وصف الدولة على المجتمعات البدائية، ولم يقتصر هوريو على ذلك، بل ذهب إلى أن الدولة لا تتحقق إلا في مرحلة متقدمة من مراحل تطور السلطة السياسية، ذلك أن الدولة على خلاف المجتمعات البدائية

---

(١) د.مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري، ص ١٩، ٢٠.

التي تقوم على رابطة الدم والقرابة المادية، تقوم في مرحلة تتجاوز فيها تلك المجتمعات هذه المرحلة ويتم لها ذلك حينما يتوفر للجماعة نوع من القرابة المعنوية تحل محل رابطة الدم، وتتصل هذه القرابة بالغرض الاجتماعي وامتداده ليربط بين الأجيال الحاضرة والماضية والمستقبلة، وهنا يظهر الإحساس الجماعي بفكرة الصالح العام، وينتقل الإنسان من مرحلة العرف والتقاليد إلى مرحلة القانون المكتوب، وإذا تحققت للجماعة السياسية هذه الأمور، تظهر الدولة في الوجود باعتبارها ملتقي الصالح العام، ونقطة الالتقاء بين الأجيال المتعاقبة، ومحور ارتكاز السلطة السياسية (١).

وتأييدا لذلك الرأي ذهب بوردو إلى أن الدولة لا ترادف المجتمع السياسي ولا تساويه ولكنها مرحلة من مراحل تطور السلطة السياسية في الجماعة البشرية لا تتحقق إلا عندما يتوفر الفصل بين السلطة السياسية وأشخاص الحكام (٢).

نقد هذا الاتجاه:

وإذا كان هذا الاتجاه يمثل كما قرر أستاذنا الدكتور طعيمة الجرف جانبا كبيرا من الحقيقة إلا أن الأخذ به على إطلاقه لا يمكن التسليم به لعدة أمور، هي:

١- ربط هوريو بين وجود الضمير الجماعي وفكرة الصالح العام، والتحول من التقاليد والعرف إلى مرحلة القانون المكتوب وبين وجود الدولة، وهذا التحول لا يمكن التسليم بأن من شأنه إيجاد الدولة أو مجرد علامة على ظهورها وذلك أن هذا التحول لا يعني أكثر من كونه مرحلة من مراحل

---

(1) M. Hauriou , Précis de driot constitutionnel 1923. P. 32 .

(2) Burdeau , Traite' de science politique T,II 1949. P. 156 .

تطور القانون في الجماعة، دون أن يكون مرتبطا بوجود الدولة من عدمه.

٢- كما أن الربط بين وجود الدولة وفكرة القانون المكتوب تؤدي إلى نتائج غير مقبولة، ذلك أن هذا الربط يؤدي إلى إهدار وصف الدولة عن بعض الدول التي لم يصل تطور نظامها القانوني إلى هذه المرحلة أو لكون نظامها القانوني يقوم على التقاليد والعرف والسوابق القضائية كالمملكة المتحدة، ولا يمكن لأي شخص أن يسلم بذلك.

٣- كما أن الربط بين وجود الدولة وبين تحقق انفصال السلطة السياسية عن أشخاص الحكام من شأنه أيضا أن يؤدي إلى نتائج غير مقبولة؛ ذلك أن هذا الفصل لم يتحقق في الواقع إلا في مرحلة حديثة نسبيا، ولا يمكن القول بأن تاريخ نشأة الدولة يرجع إلى اللحظة التي تم فيها تحقق الفصل بين السلطة السياسية وأشخاص الحكام[1].

وبصرف النظر عما وجه إلى الاتجاهين السابقين من مآخذ، فإنهما لم يعطيا التعريف المحدد للدولة، وإنما اهتم كل منهما في إظهار الفرق بين الدولة وبين غيرها من المجتمعات السياسية.

(١) د.طعيمة الجرف: المصدر السابق، ص ٤٨ - ٥٠، و: د.مصطفى كامل: المصدر السابق، ص ١٠.

المطلب الثالث

تعريف الدولة بحسب المعني المراد، أو بتحديد عناصرها الأساسية

وإزاء هذا الاختلاف في وضع مفهوم دقيق لمعنى الدولة، فإن البعض قد اقتصر في تعريفه لها على المعنى المراد الوقوف عليه من هذه التسمية، في حين ذهب معظم الفقهاء إلى الاكتفاء في تعريف الدولة بذكر العناصر الأساسية المكونة لها، التي لا تختلف من دولة إلى أخرى، بحيث تعد ظواهر مشتركة وعناصر أساسية لدى كل الدول، فلا فرق في ضرورة توفر هذه المكونات بين دولة كبيرة وأخري صغيرة، أو بين دولة قديمة وأخري حديثة، وهو ما عده البعض راجعا إلى أصل الدولة ووحدة جوهرها لا اختلاف ولا تعارض في شبهها على مجرى أدوار الحياة العالمية، لأنها نتيجة لازمة ضرورية لأي مجتمع بشري، وهو ما عبر عنه جيلينك (Jellinek) بأن الدولة وحدة عالمية نعثر عليها كلما تغلغلنا في غور الماضي وأحقاب الزمن(١).

أولا: فمن حيث تعريف الدولة بحسب المعني المراد من هذه التسمية، ذهب البعض إلى أن لفظ الدولة له معان ثلاثة:

الأول: وهو المعني الأكثر شمولا، ويعني أن الدولة مجموعة منظمة سندها الاجتماعي أمة، ويقال بهذا المعنى أن فرنسا أو إيطاليا أو أسبانيا دولة، وهو ذات المعنى الذي انتهى إليه البعض من أن الدولة جماعة منظمة ترتبط بروابط اجتماعية

---

(١) د.أحمد وفيق: علم الدولة، ١/١٩-٢٠.

قومية مشتركة.

الثاني: وهو المعنى الأقل شمولا واتساعا من المعنى الأول، ويعبر عنه بأن الدولة تعني في مجتمع سياسي ما السلطات العامة فيها وما يترتب على ذلك من وجود علاقات بين تلك السلطات بعضها وبعض وبين الحكام والمحكومين وهذا المعنى يقصد به الصفة القانونية للدولة أو على العكس من ذلك قد يعني عدم قدرة الدولة على حل المشكلات.

الثالث: وأخيرا يعبر عن الدولة بمعنى أكثر ضيقا وشمولا فيقال بأن كلمة دولة تعني داخل السلطات العامة العنصر المركزي أو الرئيسي بالنسبة إلى الجماعات العامة المحلية كالمقاطعات والبلدان فيقال بهذا المعنى أنه لكي تحصل المقاطعة على قرض هام فينبغي أن تحصل على موافقة الدولة.

وطبقا لهذا المعنى فإن الدولة تعني الإدارة المركزية، الأمر الذي يؤدي إلى استبعاد الإدارة المحلية من تعريف الدولة.

وقريب من هذا الاستخدام لكلمة دولة ما ذهب إلى ديفرجيه (Duverger) من أن كلمة الدولة يقصد بها معنيان مختلفان: فحين نتكلم عن تدخل الدولة في المشروعات الخاصة وحين ننقد الدولة ونواجه تدخلها وإصلاحها فإنما نقصد بذلك مجموعة نظم الحكم ومجموع الحكام. أما المعنى الثاني: فهو على العكس من ذلك فحين نقول أن فرنسا أو ايطاليا أو بريطانيا هي دول، فإنما نقصد بذلك أنها مجموعة من الكائنات البشرية من نوع خاص، وأنها أمم ذات سيادة، وبدون شك فإن هناك قرابة واضحة تصل هذين المعنيين. الدولة في المعنى الأول: "دولة حكومة" (Etat governement)، تعني مجموعة الحكام لأمة ذات سيادة أي دولة بالمعنى الثاني " دولة أمة " (Etat Nation).

والخلاصة فإن المعنى الثاني هو أوسع من الأول لأنه أكثر شمولا منه ويجبه؛ لأن كلمة Etat بهذا المعنى تعني أنها مجموعة بشرية مميزة عن المجموعات الأخرى بجملة معايير، فصلات التعاون بينها وبين غيرها كبيرة، كما يحكمها نظام قانوني متماسك.

فالفرق بين الدولة والمجموعات البشرية الأخرى، هو إذن من حيث الدرجة والمدى أكثر منه من حيث الطبيعة والجوهر[1].

ثانيا: أما تعريف الدولة بذكر عناصرها الأساسية، وهو ما اتجه إليه معظم الشراح إزاء صعوبة الاتفاق على تعريف محدد لها، فهو وإن كان القدر المشترك عندهم جميعا هو تعريف الدولة بذكر عناصرها الأساسية، إلا أنهم لم يتفقوا حول حصر هذه العناصر التي يتحقق بتوفرها وجود الدولة نظرا لاختلافهم حول ما يعتبر أو ما لا يعتبر ركنا لازما لوجودها، وسوف نقتطف بعض هذه التعريفات لنقف على تعريف نطمئن إليه من بينها.

التعريف الأول:

الدولة " مجموع كبير من الناس، يقطن على وجه الدوام إقليما معينا ويتمتع بالشخصية المعنوية والنظام والاستقلال السياسي ".

وينتهي من قال بهذا التعريف إلى حصر أركان الدولة في خمسة أركان هي:

---

(١) د.السيد صبري: القانون الدستوري ط ١٩٤٠ ص٤- ٥، ط ١٩٤٩ ص ٢- ٣، د.عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية ١٩٦٤ ص٢٤، وله أيضا: الفصل في القانون الدستوري سنة ١٩٥٢، ١/٢٨٦ وما بعدها، والوسيط في القانون الدستوري ١٩٥٦ ص ١٠.
Duverget, Institutions Politigues et droit Constitutionnel. Paris 1966 P 57-58.

مجموعة كبيرة من الناس، إقليم معين، شخصية معنوية، النظام، الاستقلال السياسي أو الوحدة السياسية[1].

التعريف الثاني:

الدولة " مجموعة مستقلة من الأفراد يملكون إقليما معينا، وتربطهم سياسة هي الاشتراك في الخضوع لسلطة مركزية، وذلك حتى يتمكن كل فرد من التمتع بحريته ومباشرة حقوقه".

فهذا التعريف يجعل للدولة أركانا أربعة:

الرعية، وبقعة معينة من الأرض تقطنها الرعية (الإقليم)، الشخصية المعنوية، هيئة منظمة حاكمة ذات سيادة[2].

التعريف الثالث:

الدولة "جمع من الناس، من الجنسين يعيش على سبيل الاستقرار على إقليم محدود، ويدينون بالولاء لسلطة حاكمة لها السيادة على الإقليم وعلى جميع أفراد هذا الجمع".

وطبقا لهذا التعريف فإن للدولة أركانا ثلاثة:

الشعب، الإقليم، السيادة، والسيادة هنا ترادف السلطة السياسية كما يرى أصحاب هذا التعريف[3].

التعريف الرابع للدولة:

(١) د.عثمان خليل: المبادئ الدستورية العامة، سنة ١٩٥٥ م، ص ٥١ - ٥٤، وبالاشتراك مع د.سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري، ص ١٨ - ٢٧.

(٢) د.أحمد عبد القادر الجمال: النظم الدستورية العامة في ضوء الاتجاهات الحديثة، ص ٥٥- ٥٨.

(٣) د.حامد سلطان: القانون الدولي العام في وقت السلم، ص ٣٤١ - ٣٤٤.

الدولة عبارة عن "التشخيص القانوني لشعب ما، وهي بذلك موقع وأساس السلطة العامة وتطلق على جماعة مستقلة من الأفراد المجتمعين الذين يعيشون بصفة دائمة على أرض معينة بينهم طبقة حاكمة وطبقة محكومة ".

ويقرر من رأى بذلك التعريف أن أركان الدولة بحسب النظرية السائدة تستلزم توفر أربعة أركان هي:

وجود شعب، الاستقلال السياسي، وجود أرض، السلطان[1].

التعريف الخامس للدولة:

الدولة عبارة عن ذلك الشخص المعنوي الذي يمثل أمة تقطن أرضا معينة والذي بيده السلطة العامة أو كما يسمونها "السيادة" فالدولة لها أركان ثلاثة: الأمة، السيادة، الإقليم[2].

التعريف السادس للدولة:

مجموعة من الأفراد يقطنون بجهة معينة على وجه الدوام، فسيحة تسع الملايين من الأنفس، على وجه يعتد بها من الثقافة تمكنهم من أن يكونوا مجتمعا متمدينا منظما له حقوق وعليه واجبات، وتجمعهم ببعض في هذه البقعة المعينة ذات الحدود الواضحة، الروابط التاريخية والمعنوية والمادية وما قاسوه من محن، أو نعموا به من أفراح في ظل ماضي حافل، وقد تعزز هذه الروابط، اللغة، والعنصر، والدين، وهم يكونون المدائن والعمران ويتبادلون المنافع ويعززون صلاتهم

(١) د.السيد صبري: المصدر السابق ص ٢، ٣.

(٢) د.أحمد سويلم العمري: العلاقات الدولية، ص ٣٤٣ وما بعدها.

بالخارج [1].

ما نراه على هذه التعريفات:

وباستعراض التعريفات المختلفة والتي ذكرناها وغيرها من التعريفات التي قال بها رجال الفقه في تعريفهم للدولة نجد أنهم يتفقون حول عناصر أساسية يتحتم وجوب توفرها في أي مجتمع سياسي يكون دولة هي: "الشعب، والإقليم، والسلطة السياسية"، باعتبار أن هذه العناصر الثلاثة لا يمكن أن تتوفر لأي مجتمع بانتفاء أحدها وصف الدولة، أما ما عداها فهي عناصر ثانوية لا يترتب على انتفائها عدم وجود الدولة فهي لا تعتبر من الأركان اللازم توافرها لوجود الدولة وإن كانت تعتبر شرطا في ركن من الأركان أو أثرا مترتبا على توافر العناصر الثلاثة.

فما عبر عنه الفقهاء بالوحدة السياسية أو النظام والاستقلال السياسي والتنظيم والسيادة والسلطان لا يخرج في مضمونه عن نطاق ركن السلطة السياسية، وما يجب أن يتوفر فيه من شروط، كما أن الشخصية المعنوية التي اعتبرها البعض ركنا من أركان الدولة حتى أن البعض قال بأن الدولة لها ركنان فقط، مادي: ويتكون من العناصر الثلاثة الشعب، والإقليم، والسلطة السياسية، وقانوني: ويتكون من الشخصية المعنوية هي في حقيقتها أثر من الآثار المترتبة على وجود الدولة بتوفر العناصر الأساسية لها، ولا تعد من أركانها. كما سيأتي عند الحديث عن نتائج توفر أركان الدولة.

وإلى جانب ذلك فإن هذه التعريفات بعضها كان غير دقيق الصياغة والبعض الآخر منها كان فيه حشو وتزيد في التعريف بإدخال أمور ليس من

---

(١) د.أحمد سويلم العمري: المصدر السابق، ص ٣٤٣.

اللائق أن يتضمنها، ولنا على بعض التعريفات فوق ما ذكرنا الملاحظات الآتية:

١- في التعريف الثاني أسند صاحب التعريف ملكية إقليم الدولة للأفراد الذين يقيمون عليه. وهذا غير مسلم لأن هذه الملكية محل خلاف كبير في الفقه كما سيأتي عند الحديث عن ركن الإقليم، إلى جانب أنه خلط في تعريفه للدولة بين الدولة ووظيفتها.

٢- كما أن التعريف الخامس للدولة الذي قال به الدكتور العمري فلنا عليه عدة ملاحظات أهمها:

أ- أنه اشترط في الإقليم أن يكون فسيحا بحيث يسع الملايين من الأنفس، واتساع الإقليم لا يعد شرطا من شروطه، كما لا يشترط أن يكون الشعب مكونا من الملايين، ومعظم الشراح يقررون أنه لا أثر لاتساع الإقليم أو عدم اتساعه، فقد يكون ضيقا لا يتعدى بضع كيلومترات كما هو الحال في بعض الدول المعاصرة، كدولة الفاتيكان، وقد يتسع ليضم مئات الملايين من الكيلومترات كالصين والولايات المتحدة، والاتحاد السوفيتي وكندا، فلا يوجد شرط في القانون الدولي أو القانون الدستوري يحتم أن تكون مساحة الإقليم على قدر معين من السعة، وهذا لا ينفي أن اتساع الإقليم له أثره الواضح في تحديد مركز الدولة في المجتمع الدولي وما نراه في هذا الخصوص هو ما ذهب إليه معظم الشراح.

ب- كما أن هذا التعريف لم يكن دقيقا في ذكر أمور في التعريف من المفروض أن تتجنبها التعريفات كاشتراطه الثقافة والروابط التاريخية والمعنوية والمادية وما قاسوه من محن، أو نعموا به من أفراح وتكوين المدائن والعمران وتعزيز صلاتهم بالخارج، فهذه الأمور رغم أن توفرها أو عدم توفرها لا يؤثر

في وجود الدولة من عدمه إلا أنها من المسائل التي تعيب التعريف الذي يجب أن يكون موجزا وجامعا ومانعا.

ومن هذا العرض لمختلف الاتجاهات في تعريف الدولة يمكن لنا أن نختار للدولة تعريفا فنقول بأن الدولة "مجموعة من الأفراد يقيمون إقامة دائمة ومستقرة على إقليم محدد ويخضعون لسلطة سياسية أي نظام سياسي وحكومة منظمة.

وعلى ضوء هذا التعريف فإن الدولة تقوم على أركان جوهرية هي: الشعب، والإقليم، والسلطة السياسية. أي حكومة ذات سلطة على الجماعة[1] .

(١) د. محمد أنس قاسم جعفر: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٩م، ص ٦٢.

المبحث الثاني

تعريف الدولة في النظام الإسلامي وطبيعتها

نتناول في هذا المبحث تعريف الدولة في النظام الإسلامي، ثم نتناول طبيعة هذه الدولة.

المطلب الأول

تعريف الدولة في النظام السياسي الإسلامي

من العرض السابق لمفهوم الدولة في الفقه الدستوري بينا أنه إذا توفر لأي مجتمع سياسي عناصر ثلاثة، الشعب، والإقليم، والسلطة السياسية، فإن هذا المجتمع يوصف بأنه دولة.

ولنا الآن أن نتساءل عن إمكانية انطباق ذلك على المجتمع الإسلامي إذا توافرت له العناصر السابقة بأنه دولة إسلامية ؟ أم أن هذا غير كاف لإسباغ هذا الوصف ؟ بحيث يتحتم أن تتحقق إلى جانب هذه العناصر، عناصر أخرى بحيث إذا لم تتوفر فإن هذه الدولة وإن كان انتفاء العناصر الأخيرة لا يطعن في كونها دولة مثل سائر الدول في المجتمع الدولي إلا أنها لا توصف بكونها " إسلامية ".

ومن البديهي لو سلمنا بكفاية العناصر الثلاث لوجود الدولة الإسلامية فإن ذلك يؤدي إلى نتيجة هامة هي أن الدولة الإسلامية مثلها مثل سائر الدول في المجتمع الدولي المعاصر لا تشذ عن غيرها من الدول ولا تختلف في شبهها عن غيرها من الدول المعاصرة.

أما إذا لم يكن ذلك كافيا فإن الأمر يقتضي أن تتوفر إلى جانب العناصر

السابقة عناصر أخرى بتوفرها يمكن أن توصف الدولة بأنها إسلامية.

ابتداء نقرر في وضوح أن الدولة الإسلامية طراز خاص من الدول تختلف في طبيعتها وغايتها عن سائر الدول المعاصرة، ويرجع هذا التباين والاختلاف إلى تفرد الدولة الإسلامية بنظام قانوني محدد، هذا النظام القانوني يحدد الإطار العام لكافة السلطات العامة في الدولة الإسلامية، وهو ينبع أساسا من مجموعة من القواعد والضوابط الإلهية تتشكل وفقا لها غايات الدولة وأهدافها، وحدود ونطاق كل سلطة. كما تحدد سلوك أفراد الجماعة الإسلامية حكاما ومحكومين، بحيث تعد هذه القواعد إطارا قانونيا ملزما للجماعة الإسلامية بأسرها، كما تنظم هذه الدولة علاقة الدول الإسلامية بغيرها من الدول في حالة السلم أو الحرب أو الحياد.

كل ذلك أدى إلى القول بأنه لا يكفي لقيام الدولة الإسلامية مجرد توفر العناصر والأركان الأساسية للدولة في الفقه المعاصر، وهي الشعب والإقليم، والسلطة السياسية، وإنما لكي تعتبر الدولة "دولة إسلامية" يجب أن يتوفر لها إلى جانب هذه المكونات المادية التي تشكل الكيان المادي للدولة الإسلامية مكونات أخرى روحية أو معنوية تشكل الكيان الروحي، أو ما نطلق عليه "بالكيان القانوني" للدولة الإسلامية. وهذا الكيان الأخير ليس من شأنه أن يضيف عناصر أخرى للكيان المادي، وإنما يؤثر تأثيرا مباشرا في كل عنصر من عناصر الكيان المادي، وفي كل وضع من أوضاعه، ويتحدد الجانب القانوني أو الكيان الروحي في مجموعة القواعد والمبادئ التي أوجبها الإسلام كقواعد حتمية وبناء على ضوئها تتحدد غاية الدولة وأهدافها، وعلاقة الحكام بالمحكومين في علاقاتهم بعضهم ببعض، وهذا النظام نظام إلهي لا تملك الجماعة الإسلامية تعديله أو تغيير

مضمونه إلا في الحدود التي رسمها النظام ذاته، الأمر الذي يستوجب معه القول بأن الدولة الإسلامية محكومة سلفا بقواعد وأحكام لا تملك الجماعة الإسلامية ولا السلطات التي تمثلها إلا العمل في حدودها.

وعلينا بعد ذلك أن نوضح العناصر التي تتألف منها الدولة الإسلامية وبدونها لا يمكن أن تكون الدولة إسلامية. فقد سبق الإشارة إلى أن الدولة الإسلامية تقوم على كيانين: الأول مادي: ويحوي العناصر المادية التي تتألف منها الدولة، والثاني: معنوي أو روحي، ويتمثل في مجموعة القواعد والأحكام الإلهية التي أوجبها الإسلام.

أولا: الكيان المادي: الذي يحتوي العناصر الأساسية للدولة الذي يكفي توافرها لكي يوصف المجتمع السياسي بأنه دولة في الفقه الدستوري وهي الشعب، والإقليم، والسلطة السياسية، وإذا تحقق هذا الكيان للمجتمع الإسلامي فإن ذلك يكون كافيا لأن يكون دولة في نظر الفقه الدستوري المعاصر.

ثانيا: الكيان القانوني: وقد أطلق عليه الأستاذ الدكتور/عبد الله العربي[(1)]: الكيان الروحي، وإن كنا نفضل بأن نطلق عليه الكيان القانوني تعبيرا عن حتمية تحققه وعدم انفكاكه عن الكيان المادي فضلا عن أن هذه التسمية تظهر لزومه وحتميته لكي تسمي الدولة بأنها "دولة إسلامية"، هذا الكيان يشمل مجموعة القواعد والأحكام والضوابط الإلهية المتعلقة بالعقيدة والتشريع التي فرضها الشارع الإسلامي والتي يتحدد بمقتضاها الإطار العام الذي يلتزم به المسلمون حكاما ومحكومين، ويحدد نطاق السلطة العامة وأهدافها وعلاقاتها سواء أكانت هذه العلاقات علاقات دولية في حالة السلم أو الحرب أو الحياد أو كانت بين

---

(١) د.محمد عبد الله العربي: نظام الحكم في الإسلام، ص ٢١٠ وما بعدها.

السلطات العامة في الدولة، أم كانت علاقة بين هذه السلطات من ناحية وبين المحكومين مسلمين أو غير مسلمين. هذا الكيان ليس من شانه أن يضيف إلى جانب الكيان المادي عناصر أخرى فقط بل يضفي على العناصر التي يحتويها الكيان المادي طابعا خاصا وذاتية يتفرد بها النظام الإسلامي على غيره من النظم بحيث يمثل كل منهما في النهاية بناءا متماسكا يعمل في نطاق قواعد محكمة ونظام محدد يمثل الإطار الملزم للجماعة الإسلامية بأسرها.

وعلى ضوء ذلك يمكن لنا وضع تعريف يعبر عن هذه الذاتية وذلك التفرد يجمع بين الكيانين اللذين تتألف منهما الدولة الإسلامية، فنقول بأن الدولة الإسلامية، "مجموعة من الأفراد بحسب الغالب من المسلمين، يقيمون في دار الإسلام ويلتزمون التزاما حتميا وقاطعا بالقواعد والأحكام والضوابط الإلهية في نطاق العقيدة والشريعة، والمبينة في مصادرها التفصيلية، ويخضعون لسلطة سياسية تلتزم بالامتثال لأحكام الشريعة الإسلامية وكفالة تحقيق ما أمرت به".

ولسنا في حاجة إلى بيان ما يستوجبه تعريفنا السابق للدولة الإسلامية، وإنما يكفي أن نشير فحسب أنه بالنسبة للدولة في الفقه الدستوري وإن كان يكفي لوجودها توفر أي عدد من الناس لكي يتوفر عنصر السكان أو الشعب في الدولة، فإن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للدولة الإسلامية، حيث يتطلب الأمر أن يكون الشعب من المسلمين جميعا أو على الأقل أن تكون الأغلبية كذلك ممن يؤمنون بالإسلام عقيدة وشريعة.

كما أنه فيما يتعلق بعنصر الإقليم في الدولة المعاصرة فإن الفقه بعد أن اشترط الإقليم ركنا من أركان الدولة إلا أنه لم يشترط أي شرط آخر في حين أن إقليم الدولة الإسلامية يتمثل في دار الإسلام الذي هو وطن لجميع المسلمين دون

أي حواجز أو تأشيرات، فضلا عن غير المسلمين الذين يقيمون معهم على هذه الدار ويتمتعون بكافة الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها المسلمون باعتبار أن "لهم ما لنا وعليهم ما علينا" وباعتبار أنهم من "أصل الدار" ودار الإسلام هذه يتحتم أن تكون "القوة والمنعة" فيها للمسلمين بحيث يأمن الجميع مسلمين وغير مسلمين بأمان الإسلام.

وفي النهاية فإن الفقه المعاصر لا يشترط بحسب ما يراه أغلبية الفقه الدستوري في السلطة السياسية أي شروط فيستوي في السلطة السياسية أن تكون ملكية أم جمهورية، استبدادية أم ديموقراطية، تولت بالقوة أو الغصب، أي بقوة السلاح أم تولت عن طريق إرادة الأمة عن طريق الانتخاب، في حين أنه في السلطة السياسية في الفقه الإسلامي فإنه باعتبارها "حكومة خلافة" فإنها لا تنال شرف هذه التسمية إلا إذا قامت هذه السلطة مقام النبي ﷺ في حفظ الدين وسياسة الدنيا على النحو الذي يحقق مقصود الشارع وغايته ومصلحة جماعة المسلمين ومن يعيشون معهم من غير المسلمين، وبدون ذلك فإن الحكومة لا تسمى حكومة إسلامية.

ونظرا لأن الدولة الإسلامية، طراز خاص من الدول فإن رئيس الدولة الإسلامية – الخليفة – يتحتم أن يكفل إلى جانب السلطات السياسية اختصاصات دينية محددة، ولكونه يخلف الرسول صلي الله عليه وسلم وينوب عنه فإنه يلتزم بتطبيق القانون الإسلامي والعمل بما أوجبه عليه الشارع. وعليه أن يكفل تحقيق وحدة الإسلام.

وبدون التسليم بأن الدولة الإسلامية دولة من طراز خاص تغاير في كنهها وطبيعتها وغاياتها وأهدافها غيرها من الدول المعاصرة فإننا سوف لا نفهم أمورا

تبدو متناقضة إذا ما قارناها بالنظم الوضعية، لأن هذه الأمور مترتبة على الطبيعة الخاصة للدولة الإسلامية. وهو الأمر الذي انتهى إليه الدكتور السنهوري عندما قرر أن الخلافة نوع خاص من الحكومة [(١)]. وما أكده عدد من الفقهاء المحدثين.

ومن هنا نرى بوضوح امتزاج الكيان المادي بالكيان القانوني على نحو لا يمكن الفصل بينهما، وإلا فإنه يتحتم أن تفقد الدولة الإسلامية صفتها هذه وتنسحب عنها الذاتية والتفرد اللذان يميزانها على سائر الدول الأخرى غير الإسلامية في الأنظمة الوضعية المعاصرة. وتعد في هذه الحالة دولة مثل سائر الدول إلا أنها لا تكون "دولة إسلامية"، من كل ذلك نتبين أن الدولة الإسلامية لكي توصف بأنها كذلك، لا بد أن يتوفر لها عناصر الدولة المعاصرة من شعب وإقليم وسلطة سياسية، فضلا عن ضرورة أن يتسيد فيها حكم الله عقيدة وشريعة ويكون الجميع خاضعا لأحكام الله رب العالمين [(٢)].

المطلب الثاني

طبيعة الدولة الإسلامية

الدولة الإسلامية وفقا لما أشرنا إليه تختلف عن غيرها من الدول المعاصرة؛ ذلك أن الكيان القانوني للدولة الإسلامية يجعل لها وضعية متميزة بين أشكال الدول في المجتمعات السياسية الأخرى، وبمقتضي ذلك لا يجوز لنا عند البحث عن طبيعة الدولة في النظام الإسلامي أن نشبهها أو نطلق عليها وصفا أو اصطلاحا من

---

(١) د.عبد الرزاق السنهوري: الخلافة، ص ٢٣ وما بعدها.

(٢) د.فؤاد محمد النادي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام، دار البيان بدولة الإمارات، عام ١٩٩٩م، ص ١٩ وما بعدها.

الأوصاف أو الاصطلاحات التي تعرف عليها شراح القانون الدستوري كما لا يجوز أن ننسبها إلى نظام معين أو ننسب نظاما معينا إليها اكتفاء بنسبة هذه الدولة إلى الإسلام.

ذلك أن التنظيم السياسي للدولة في الفقه الإسلامي يستمد أصالة جوهره ودقة تنظيماته وإحاطته بكافة أوجه المجالات البشرية ونبل غاياته من صاحب الكمال المطلق (الله عز وجل) عن طريق ما شرعه من قواعد وأحكام بينتها على سبيل الحسم أدلة الأحكام في الشريعة الإسلامية سواء بنصوص محددة أو عن طريق الاجتهاد في الحدود والنطاق الذي رسمه الشارع الإسلامي.

وعلى ذلك فالدولة الإسلامية ليست دولة ديمقراطية أو اشتراكية أو رأسمالية وإنما هي في كلمة موجزة وبسيطة وحاسمة "دولة إسلامية" ولا يجوز أن نطلق عليها سوى هذا الاصطلاح حتى ولو كان بين نظم هذه الدولة بعض أوجه الشبه بما انتهى إليه التطور الدستوري للمجتمعات السياسية في العصر الحاضر، لأن من شأن إطلاق أي مصطلح من المصطلحات الدستورية أن يؤدي إلى تخيلات وأغلاط في نطاق البناء والكيان الخاص بالدولة الإسلامية كما يمكن أن يؤدي إلى مسخ المفاهيم والمصطلحات الإسلامية، وذلك بربطها ونسبتها إلى نظم وضعية تأخذ فيها المفاهيم والمصطلحات دلالة خاصة لا تتطابق أو تتشابه مع مفاهيمها ودلالاتها مع ذاتية النظام الإسلامي وتفرده.

وقد عبر عن هذه الذاتية والطبيعة الخاصة بالدولة الإسلامية الشيخ مصطفى صبري – بتقريره أن المجتمع يلزم فيه " وجود حكومة متدينة " بمعنى أن هذه الحكومة تحافظ على مراسم الشرع وتعمل في نطاق القواعد والأحكام الإسلامية، والالتزام بكفالتها في الدولة الإسلامية " على رأس أمة متدينة " تلتزم

بدورها بكفالة تطبيق القانون الإسلامي والالتزام بما أوجبه عليها الشارع من قواعد وأحكام، هذه الحكومة تسعي إلى تحقيق سعادة الأمة بحيث تعمل في مصلحتها وتقيها من طروء الفساد عليها وعلى رأس هذه الحكومة دينها يعمل فيها ما تعمل هي للأمة[1].

ولكون الدولة الإسلامية لها طبيعتها الخاصة فإن المعيار الحاسم الذي يميز الأمة الإسلامية عما عداها من الأمم هو وحدة العقيدة بما يؤدي إليه هذا المعيار من تقرير المساواة والعدالة بين البشر، ذلك أن عقيدة التوحيد تستجمع كل مشاعر الولاء والخضوع من الإنسان وتردها إلى الخالق عز وجل وتستنفد في الوقت ذاته هذه المشاعر من أي مخلوق من الناس أو قوة من قوى الطبيعة، ويرتبط بطبيعة الدولة في الفقه الإسلامي أنها دولة تنحو نحو تحقيق الدولة العالمية ذلك أن الشريعة الإسلامية بحسب طبيعتها وباعتبارها دين الله الخالد ورسالته الأزلية لكل البشر وأنها خاتمة الشرائع، هي شريعة عامة ليست لجنس دون آخر مصداقا لقوله عز وجل: ﴿قل يا أيها الناس إني رسول الله إليكم جميعا﴾[2]، وقوله: ﴿وما أرسلناك إلا كافة للناس بشيرا ونذيرا﴾[3]، وقوله صلى الله عليه وسلم: "بعثت إلى الأحمر والأسود"، وإلى غير ذلك من النصوص التي تثبت بطريقة قاطعة هذا المبدأ، يدل على ذلك كما يقرر الإمام الشاطبي عمومية النص في الشريعة، فالنص يلتزم به جميع المكلفين بحيث لا يكون ملزما لواحد دون غيره لأنه لو كان بعض الناس

---

(1) الشيخ مصطفى صبري: موقف العقل والعلم والعالم من رب العالمين وعباده المرسلين، ج4، ٢٨٩.

(2) سورة الأعراف ، آية: ١٥٨.

(3) سورة سبأ ، آية: ٢٨.

مختصا بما لم يختص به غيره لم يكن مرسلا للناس جميعا إذ يصدق على من لم يكلف بذلك الحكم الخاص أنه لم يرسل إليه به فلا يكون مرسلا بذلك الحكم الخاص إلى الناس جميعا، وهذا باطل فما أدى إليه مثله[1]، فدعوة الإسلام دعوة عالمية في أساسها وفي واقعها وفي شكلها وفي عقيدتها وفي شعائرها وفي شريعتها ومن ثم فإن الدولة الإسلامية تستمد عالميتها من عالمية دعوة الإسلام [2].

(١) الإمام الشاطبي: الموافقات ٢/٢٤٤.

(٢) د.السنهوري: الخلافة، ص ٢٣.

الفصل الثاني

أركان الدولة ونتائج تحققها

تمهيد:

سبق أن انتهينا حسبما انتهى إلى ذلك معظم الفقه الدستوري إلى أن الدولة مجموعة من الأفراد يقيمون إقامة دائمة ومستقرة على إقليم محدد، ويخضعون لسلطة سياسية بمعنى وجود نظام سياسي وحكومة منظمة، وعلى ذلك فالدولة تقوم على أركان ثلاثة: السكان أو الشعب، الإقليم، النظام أو السلطة السياسية.

وإذا ما توفرت هذه الأركان فإن الدولة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، فضلا عن الاعتراف بها من الدول الأخرى، وسوف نتناول هذه الأركان كل في مبحث خاص.

المبحث الأول

ركن: الشعب (السكان)

لا يتصور وجود دولة دون أن يتوفر لها عنصر الشعب أو السكان كما أن هذا الركن يتوقف عليه ركن آخر هو "السلطة السياسية". وذلك لأن الدولة لم تنشأ في الأصل إلا نتيجة وجود جماعة من الناس في حاجة إلى وجود تنظيم - سلطة سياسية - نتيجة إحساسها بضرورة تلبية حاجات شتى، الأمر الذي أدى بالجماعة إلى السعي إلى إشباع هذه الحاجات عن طريق العيش في ظل مجتمع منظم "دولة"[1]، وضرورة وجود شعب أو سكان من العناصر الضرورية سواء كنا في ظل الدولة المعاصرة، أم في ظل الدولة الإسلامية. وسوف نتناول عنصر الشعب أو السكان في مطلبين، في الأول نتناول عنصر الشعب في الدولة الإسلامية، ثم نتناول بعد ذلك عنصر الشعب في الدولة المعاصرة.

(١) د. سعد عصفور، د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، ص ٩٥.

المطلب الأول

الشعب – السكان – في الدولة الإسلامية

سبق أن أشرنا إلى أن الركن الأول من أركان الدولة هو ركن السكان أو الشعب، وأشرنا إلى حتمية هذا الركن سواء كنا في ظل الدولة المعاصرة أم في ظل الدولة الإسلامية.

وبالنسبة للدولة الإسلامية يعتبر من أهم العناصر التي يتألف منها الكيان المادي.

والشعب في الدولة الإسلامية يتكون من عدة فئات: المسلمون وهم الركيزة الأساسية للدولة الإسلامية، ويمثلون معظم عنصر السكان الذين يتكون منهم عنصر الشعب، كما يضم هذا العنصر الذميون وهم من مواطني الدولة الإسلامية من أهل الكتاب ومن في حكمهم، أما المعاهدون، والمستأمنون المقيمون في الدولة الإسلامية فهؤلاء من الأجانب يتوقف وجودهم على الأمان الذي يعطى لهم، وهؤلاء لا يعتبرون من رعايا الدولة الإسلامية إلا في حالتين:

الأولى: الدخول في الإسلام، وفي هذه الحالة يتمتعون بحقوق الرعوية – الجنسية – كاملة التي كفلها الإسلام للمسلمين.

والحالة الثانية: صيرورتهم أهل ذمة وذلك باستيطانهم إقليم الدولة الإسلامية ومنح جنسية الدولة الإسلامية لهم بحسب الشروط التي تقررها الدولة الإسلامية في هذا النطاق.

وعلى هذا نقسم هذا المطلب إلى فرعين: في الأول نتناول: المسلمون في الدولة الإسلامية، وفي الثاني نتناول: غير المسلمين في الدولة الإسلامية.

الفرع الأول
المسلمون في الدولة الإسلامية

المسلمون هم العنصر الأساسي في الدولة الإسلامية، فمنهم يتكون أغلب السكان الذين يقيمون على دورها - دار الإسلام - وهم وحدهم المكلفون بحماية إقليم الدولة الإسلامية، وكفالة تسيد أحكام شرع الله، وهم وحدهم المكلفون بالجهاد لإعلاء حكم الله عز وجل، كما أن سائر الوظائف التي تقتضي ممارسة الولاية العامة تنحصر فيهم للنصوص القاطعة في هذا الشأن، إعمالا لقوله عز وجل: ﴿ولن يجعل الله للكافرين على المؤمنين سبيلا﴾[1]، ويجمع هؤلاء ويوحد بينهم "عقيدة التوحيد" دون اعتبار لأي عامل من العوامل التي تقوم عليها الأمم المعاصرة، ذلك أن الإسلام فرض على المسلمين الأخوة العامة، إعمالا لقول الله عز وجل: ﴿إنما المؤمنون إخوة﴾[2]، وهو ما يوجب المساواة بينهم دون أي اعتبار لأي عامل آخر.

بين الشعب والأمة الإسلامية:

في حديثنا عن المسلمين في الدولة الإسلامية انتهينا إلى أن معيار الأمة الإسلامية هو الوحدة الدينية، فهي الجامع المشترك الذي ينطوي تحت نطاقه المسلمون جميعا في مشارق الأرض ومغاربها، سواء أكانوا يقيمون في إقليم إحدى الدول الإسلامية أم في أقاليم دول غير إسلامية، ومن هؤلاء وهؤلاء تتكون الأمة

(١) سورة النساء، آية: ١٤١.

(٢) سورة الحجرات، آية: ١٠.

والقومية الإسلامية، وباستعراض واقع الدول الإسلامية: نجد الأمة الإسلامية موزعة على كثير من الدول الإسلامية نتيجة التفتت والانهيار الذي حدث لدولة الإسلام.

والشعب في أي دولة إسلامية قد يكون مكونا من المسلمين وحدهم كما هو الأمر في المملكة العربية السعودية حيث يشكل المسلمون مجموع السكان أو شعب الدولة، وقد يكون المسلمون معظم أفراد الشعب وأغلبهم كما هو الأمر في سائر الدول العربية كمصر ودول الخليج وباكستان وبنجلاديش وتركيا وإيران، كما قد لا تهيئ الظروف لبعض أفراد الأمة من تكوين دولة كما هو الحال في الأقليات التي تعيش في الهند وروسيا الاتحادية وبلغاريا وغيرها.

ومن هذا العرض يتبين أن الشعب في الدولة الإسلامية لا يتحدد مضمونه ونطاقه من المسلمين وحدهم، وذلك أن مضمون الشعب يختلف كثيرا عن مضمون الأمة من حيث النطاق والمدى.

فمن حيث النطاق: فإن مفهوم الشعب يتسع ليشمل المسلمين وغير المسلمين.

أما من حيث المدى: فإن الأمة الإسلامية يتسع مداها ليشمل كل المسلمين في العالم الإسلامي وغيره من البلاد الأخرى التي لا تدين بالإسلام.

الفرع الثاني

غير المسلمين في الدولة الإسلامية

غير المسلمين في الدولة الإسلامية هم أهل الذمة من مواطني الدولة الإسلامية، وفئة أخرى من الأجانب الذين يفدون على الدولة الإسلامية لمدة محدودة وهم المعاهدون والمستأمنون.

وقد أسبغ الإسلام على غير المسلمين الذين يقيمون في أرض الدولة الإسلامية الحماية والدعة والأمن، وأضفى عليهم من الرحمة والعدل ما لم توفره سائر الشرائع للأجانب.

والذمة نظام قانوني حدد القانون الإسلامي الإطار المحكم له بما يكفل للذمي حقوقه وحرياته العامة، والذمة في اصطلاح الفقه الإسلامي تعني: الأمان العام المؤبد، ومصدر هذا النظام الشريعة الإسلامية، فلا شأن لإرادة الحاكم أو المحكوم في تحديد إطاره وما يترتب عليه من أحكام.

والذميون ينقسمون إلى طائفتين:

الطائفة الأولى: غير المسلمين من مواطني الدولة الإسلامية:

وهؤلاء هم الذين يقيمون إقامة دائمة ومستمرة، وهذه الطائفة يتمتعون بالجنسية الأصلية للدولة؛ لأنهم كما يعبر معظم الفقه "من أهل دار الإسلام"، وهؤلاء يتمتعون بكل حرياتهم الدينية ويخضعون في نطاقها لشرائعهم، فالشريعة الإسلامية تكفل لهم حقوقهم وحرياتهم ومعتقداتهم ولا يجوز التعرض لهم فيها، كما لا يجوز أن يفتن الذمي في دينه أو ينتقص من حقوقه؛ لأن الإسلام حرم الظلم على المسلم والذمي على حد سواء، ولم يفرق الإسلام بين المسلمين وغير المسلمين في هذا الشأن فلهم إنشاء المعابد والكنائس وإعادة ما تهدم منها على خلاف في التفاصيل، كما لهم ممارسة شعائرهم الدينية على النحو الذي نظمته شرائعهم، وفي هذا الشأن يقول ابن القيم: "إن رسول الله ﷺ صالح أهل نجران، وكان من بين شروط هذا الصلح أن لا يهدم لهم بيعة، ولا يخرج لهم قس، ولا يفتنون في دينهم، ما لم يحدثوا حدثاً أو يأكلوا ربا"[1].

---

(١) ابن القيم: أحكام أهل الذمة، ٢/٦٩٧.

كما أن الإمام العظيم أبو يوسف يروي نفس الرواية بقوله: "ولنجران وحاشيتها جوار الله وذمة محمد النبي ﷺ على أموالهم وأنفسهم وملتهم وغائبهم وشاهدهم وعشيرتهم وبيعهم وكل ما تحت أيديهم من قليل أو كثير، لا يغير سقف من أسقفيته، ولا راهب من رهبانيته، ولا كاهن من كهانته، وليس عليه دنية ولا دم جاهلية، ولا يحشرون ولا يعشرون ولا يطأ أرضهم جيش...."[1].

وترجع كفالة الإسلام لهذه الحريات إلى سماحة الإسلام وعدم جواز الإكراه في الدين إعمالا لقوله عز وجل: ﴿لا إكراه في الدين قد تبين الرشد من الغي﴾[2].

أما فيما يتعلق بالمعاملات فللذمي الحق في ممارسة كافة أنواع المعاملات طبقا لشرائعهم، حسب ما تقضي به مللهم وما تعارفوا عليه، وكذلك كل ما يتعلق بشئونهم الخاصة، فهم أحرار في زواجهم وأحوالهم الشخصية ومعتقداتهم في إطار النظام العام للدولة الإسلامية، ولهم الحق في تولي سائر الوظائف العامة عدا وظائف الولاية العامة للمسلمين، للنص الوارد في هذا الشأن، والذمة إلى جانب أنها توفر الحماية والأمن فإنها أيضا توفر التزام السلطة العامة في الدولة الإسلامية بأن تحول دون أي اعتداء يقع عليهم وليس هناك أبلغ مما قرره الإمام القرافي في فروقه: "فمن اعتدى عليهم ولو بكلمة سوء أو غيبة في عرض أحدهم أو نوع من أنواع الأذية، أو أعان على ذلك، فقد ضيع ذمة الله وذمة رسوله ﷺ، وذمة دين الإسلام"[3].

---

(1) أبو يوسف: الخراج، ص ٧٥.

(2) سورة البقرة، آية: ٢٥٦.

(3) الإمام القرافي: الفروق، ص ١٤.

والخلاصة في هذا النطاق أن الذمي من مواطني الدولة الإسلامية يتمتع برعوية الدولة الإسلامية، كما يحمل جنسيتها، وهو ما أكده الإمام محمد بن الحسن الشيباني حيث يقرر بأن الذمي: "من أهل دارنا"[1]، وهو نفس الحكم الذي قرره الكمال بن الهمام: "ولأنه - أي الذمي - بعقد الذمة صار من أهل الدار"[2]، كما أكد هذا الحكم الإمام الكاساني بقوله: "والذمي من أهل دار الإسلام"[3]، وهو نفس الحكم الذي انتهى إليه الإمام ابن قدامة بقوله: "والذمي من أهل الدار الذين تجري عليهم أحكامها"[4]، وترتيبا على ذلك فأهل الذمة من مواطني الدولة الإسلامية لهم ما لنا من الإنصاف - المعاملة بالعدل والقسط - وعليهم ما علينا من الانتصاف - الأخذ بالعدل-[5].

الطائفة الثانية: غير المسلمين من الأجانب.

وهؤلاء يفدون إلى إقليم الدولة الإسلامية من الدول غير الإسلامية سواء كانت دول تربطها بالدولة الإسلامية علاقات سلمية (دار عهد)، أو كانت هذه الدول تربطها بالدولة الإسلامية علاقات عدائية (دار حرب)، ويفدون إلى الدولة الإسلامية بمقتضى عقد الأمان، وهؤلاء أجانب ولا يعتبرون من مواطني الدولة الإسلامية أو من رعاياها.

كما أنهم لا يكتسبون جنسية الدولة الإسلامية إلا بشروط محددة، كما لو

---

(١) الإمام محمد بن الحسن الشيباني: السير الكبير، شرح السرخسي، ٢٠٧/٦.

(٢) الكمال بن الهمام: فتح القدير، ٣٧٥/٤.

(٣) الكاساني: بدائع الصنائع، ٢٨١/٥.

(٤) ابن قدامة: المغني، ٥١٦/٥.

(٥) الكاساني: بدائع الصنائع ١١٠/٧.

صار مسلما باعتناق الإسلام، أو صار ذميا متجنسا بجنسية الدولة الإسلامية وفقا للشروط والأوضاع التي تقررها السلطات العامة في الدولة الإسلامية.

والجنسية أو الرعوية التي ثبتت لهم ليست جنسية أصلية، وإنما هي جنسية طارئة لتغير حالتهم القانونية، فإما أنهم اكتسبوا هذه الجنسية بقوة القانون الإسلامي بناء علي دخولهم في الإسلام، والقانون الإسلامي في هذه الحالة لا يفرق في الحقوق والواجبات والتمتع بالحريات العامة بينهم وبين المسلمين الذين يسبقونهم في الإسلام، وإما أن يصيروا من أهل الذمة وهؤلاء وحدهم في رأينا هم الذين ترخص السلطة العامة في الدولة الإسلامية في منحهم الذمة من عدمه بحسب ما يتوقف علي المنح أو المنع من مصلحة أو مفسدة تعود علي الدولة الإسلامية.

المطلب الثاني

الشعب في الدولة المعاصرة

عنصر الشعب من العناصر اللازمة لوجود الدولة، ولا يختلف الوضع في ضرورة تحققه ووجوده في النظام الإسلامي أو في النظم الوضعية؛ لأنه لا يتصور وجود الدولة دون أن يتوفر عدد معين من السكان.

وأفراد الشعب بمثابة الخلايا البشرية في جسم الإنسان من حيث كونها قابلة للتجديد التلقائي، ونفس الأمر يحدث في المجتمع البشري المكون لشعب الدولة وهو ما يؤدي إلى توفر عنصر الاستمرار والدوام لشعب الدولة.

والجماعة التي تتكون منها الدولة يطلق عليها "الرعايا " أو "شعب الدولة"، وأفرادها هم الذين يقطنون إقليمها ويخضعون لسلطانها، ويخاطبون بأحكام دستورها وقوانينها، وما تقرره لهم من حقوق وحريات، وما تفرضه عليهم من تكاليف والتزامات. كما أنهم وحدهم الذين يتمتعون بجنسيتها.

وهذه الجماعة تختلف عن الجماعات الأخرى الخاصة كالأسرة والعشيرة والقبيلة وتسمو عليها؛ لكونها جماعة عامة تنشد تحقيق أغراض عامة بعيدة عن الاهتمامات الأسرية وما تفرضه الروابط البيولوجية من غايات وأهواء، وعلي عكس ما كانت تذهب إليه بعض الآراء لا يشترط عدد معين في شعب الدولة كما لا يشترط أن يكون الشعب عددا كبيرا أو صغيرا، فالمهم أن يتناسب عدد سكان الدولة مع السعة التي تتوفر للإقليم بحيث يكون كافيا لتحمل الأعباء واكتساب الحقوق الدولية ويمكن الدولة من إدارة شئونها.

وإذا كان الفقه لا يشترط عددا محددا لهذا المجموع إلا أن الواقع الدولي

يؤكد بأن العدد الكبير، إذا توفرت له عوامل أخرى، يؤدي إلى أن تتمتع الدولة بمركز هام في المجتمع الدولي يكون له الفاعلية والتأثير بين أفراد المجموعة الدولية، ومن المشاهد أن الدول التي تحتل مكان الصدارة في المجتمع الدولي اليوم، هي الدول التي توفر لها عدد كبير من السكان - بجانب عوامل أخرى - بالرغم من أن القانون الدولي يسوى بين الدول الصغيرة والكبيرة على حد سواء، وهو الأمر الذي أدي بالبعض إلي إنكار وصف الدولة على البلاد الصغيرة وقال أنها لا تعد دولا بالمعنى الفني.

إلا أن هذا الرأي منتقد ولا يميل إليه معظم الشراح، ويرون أن كثرة العدد أو قلته لا أثر لها في المركز القانوني الذي تحتله الدولة، فهناك دول لا يتعدى عدد سكانها بضعة مئات الآلاف كإمارة موناكو، ودولة الفاتيكان، ومجموعة كبيرة من الدول التي حصلت علي استقلالها في النصف الثاني من القرن العشرين كدولة البحرين واتحاد الإمارات العربية، في حين توجد دول يزيد عدد سكانها علي المليار كالصين والهند وهناك دول أخرى يتعدى سكانها مئات الملايين كالولايات المتحدة وروسيا وباكستان وإندونيسيا، هذا وإذا كانت قلة العدد أو كثرته لا تؤثر في توفر عنصر الشعب إلا أن الغالبية العظمي من الدول المعاصرة تتميز بكثرة عدد السكان خلافا للمدن الإغريقية القديمة حيث كان عدد أفرادها محدودا.

ويشترط الشراح أن يتوفر لمجموع الشعب روابط مختلفة مادية ومعنوية، كالجنس واللغة والتاريخ المشترك والآلام المشتركة ووحدة العادات والتقاليد والدين والمصالح المشتركة بحيث تولد هذه العوامل لدى أفراد الشعب الرغبة في العيش معا، إلا أن البعض يرى عدم اشتراط هذه العوامل لأمرين:

الأمر الأول: أن هذه العوامل لا يؤثر انتفاؤها من عدمه في الوجود المادي

لعنصر السكان في الدولة كركن رئيسي من أركانها.

الأمر الثاني: أن هذه العوامل تساعد على تكوين الأمة ولا أثر لها في نشوء الدولة.

كما يشترط البعض الآخر أن تتوفر لهذا المجموع حياة الاستقرار وترك حياة البداوة والترحال؛ حتى تتوفر لهم الصلاحية لتكوين شعب الدولة، نظرا لما يؤديه الاستقرار من وحدة العادات والتقاليد، ويعمق لديهم فكرة الإحساس بالصالح العام، ويخلق عندهم الرغبة في العيش معا ويطبع الجماعة في النهاية بطابع خاص يميزها عن غيرها من الجماعات السياسية الأخرى.

الدولة والأمة:

جرت عادة شراح القانون الدستوري عند الحديث عن عنصر الشعب في الدولة، أن يميزوا بين الدولة والأمة، وهذه المقابلة غير صحيحة كما قرر بعض الفقهاء؛ لأنه لا وجه للمقارنة بين الدولة والأمة، فالأمة ما هي إلا عنصر من العناصر المكونة للدولة باعتبار أنها العنصر الرئيسي والأساسي بين العناصر المكونة لها، فلا يكون من المستساغ المقارنة بين الشيء وجزئياته، أي بين الكل والجزء؛ لأن ذلك يخالف أصول المقارنة التي تقضي أن تكون بين مثلين، وذلك لا يتحقق في المقارنة بين الدولة والأمة.

إلى جانب أن الدولة تتمتع بشخصية معينة، هذه الشخصية لا تتوافر لها إلا بتكامل عناصر أساسية من بينها الأمة، وهذا لا يتوفر للأمة وحدها.

بين الأمة والشعب:

قلنا فيما سبق أن المقارنة بين الأمة والدولة غير سليمة، لهذا فإننا نرى أن المقارنة السليمة هي التي ذهب إليها بعض الفقهاء عندما قارنوا بين الأمة

والشعب.

ولكي نقف على مدركي الأمة والشعب، فإن الأمر يقتضي أن نتعرف أولا على مدلول الأمة والعوامل المؤدية لنشوئها، وموقف الشارع الإسلامي منها، ثم نبين مدى تطابق لفظي الأمة والشعب.

أولا: تعريف الأمة:

تعريف الأمة من المسائل الشائكة في الفقه المعاصر، وتعتبر من أولى المسائل غير المتفق عليها وغير المحددة، التي اكتنفها كثير من الغموض، ومرد ذلك كله إلى اختلاف منازع الباحثين في تحديدهم للعناصر التي تساهم في تكوين الأمة.

واختلاف الظروف والأحوال في البلاد التي نشأ فيها هؤلاء الباحثين، واختلاف العوامل التي ساهمت في خلق الأمم التي ينتمون إليها، وهو ما أدى إلى تأثر كل منهم بما يحقق مصالح أمته، ويخضع تحديد مفهوم الأمة للأهواء السياسية والوطنية لكل باحث، وهو ما أدى به إلى أن يؤيد أو يعارض نظرية ما بحسب ما إذا كانت هذه النظرية تتفق أو لا تتفق مع مطالب أمته، وقد أدى بهم هذا الاختلاف والتباين في أن لا يتورع كثير منهم في الجمع بين المتناقضات، فيقول برأي وسرعان ما يعدل عنه حسبما يتفق ذلك مع المصلحة الوطنية لأمته.

وعلى سبيل المثال فإن الباحث الأمريكي لا يستطيع، ولا يطلب منه أن ينادي بوحدة الجنس كمعيار للأمة؛ لكون أفراد أمته لا تنتمي إلى أصل واحد؛ لأن اعتناق مثل هذا المعيار من شأنه أن يؤدي إلى تقرير أن أمته لا تقوم على أساس؛ لكون الأمريكيين لا ينتمون إلى أصل مشترك، وهو ما يؤدي إلى أن يرفض الباحث الأمريكي هذا المعيار، في حين يرى الباحث الألماني هذا العامل؛ باعتبار أنه العامل الذي يتفق مع مصلحه أمته وأمانيها القومية، والأمر كذلك

بالنسبة للباحث الإنجليزي، فهو لا يستطيع القول بوحدة الرقعة الجغرافية كمعيار لوجود الأمة؛ لكون هذا المعيار يتعارض مع مصلحة أمته. من ذلك نتبين أن كل باحث يتأثر بالعوامل السائدة في مجتمعه التي تجعله يعتنق المعيار الذي يرى أنه أهم العوامل التي ساعدت على إيجاد الأمة التي ينتمي إليها، والباحث في منزعه هذا يخدم في المقام الأول قضية وطنية ويتأثر بظروفها.

ويقرر البعض أن استقرار جماعة معينة على بقعة جغرافية وبمضي الزمن يؤدي هذا الاستقرار إلى ارتباط أفراد تلك الجماعة بعدة روابط تؤدي إليها المصالح المشتركة بين أفراد الجماعة، وما تؤدي إليه من وجود تراث مشترك من العادات والتقاليد والإحساس والذكريات، بحيث تؤدي في النهاية إلى وجود أمة مستقلة بصفتها، ومتميزة عن غيرها من التكتلات البشرية الأخرى.

والحقيقة أن موقع الخطأ في منازع هؤلاء الشراح: أنهم أرادوا الانتهاء إلى معيار واحد يؤدي إلى وجود الأمة ورفض ما عداه، في حين أن ذلك يختلف من أمة إلى أخرى ويجب على كل باحث استقراء هذه العناصر من واقع وتاريخ أمته.

وبعد هذا العرض يمكن تعريف الأمة بأنها: "جماعة من الناس تجمعهم وحدة نفسية وأهداف مشتركة، ويرتبطون فيما بينهم بعدة عوامل يختلف عددها وأهميتها باختلاف كل جماعة، كاللغة ووحدة التاريخ والثقافة والأرض والرغبة في العيش معا".

ثانيا: العوامل التي تساعد على نشؤ الأمة:

سبق أن أشرنا إلى أن هذه العوامل تختلف من أمة إلى أخرى، ومن الخطأ البين أن يراد الاتفاق على عامل معين كمعيار واحد يطبق على كل الأمم، ومن ثم فإننا في تعرضنا لهذه العوامل ننبه إلى أن هذه العوامل تختلف في أهميتها وقوة

فاعليتها في وجود الأمة، كالدين، واللغة، ووحدة الرقعة الجغرافية، والرغبة في العيش معا، والمصالح الاقتصادية المشتركة، والتاريخ المشترك، ويقسم الفقه هذه العوامل إلى عوامل مادية، وأخرى معنوية، وننبه قبل التعرض لهذه العوامل أن نستعير مقولة ساطع الحصري الذي قرر بأن الأمم كالأنهار لا تستقي مياهها من منبع واحد، وإنما من منابع وروافد عديدة. لذلك: فإنه من الخطأ الموقع في الزلل أن ترد الأمة إلى عامل واحد بعينه، لأن الأمم تنشأ نتيجة تضافر عوامل عديدة تؤدي إلى انصهار الجماعة، وتجانسها بحيث تكون أمة.

١- اللغة:

تعد اللغة من العوامل المعنوية التي تؤدي إلى وجود الأمة، ويرى بعض العلماء أن اللغة تعد من أهم العوامل التي تساعد على تكوين الأمة، وتشدد البعض واعتبرها العامل الوحيد في تشأتها[1].

ويعد فخت fichte من أنصار هذه النظرية، حيث يرى بأن اللغة تلازم الفرد في حياته وتمتد إلى أعماق كيانه، وتبلغ أخفى رغباته وخطراته، إنها تجعل من الأمة الناطقة بها كلا متراصا خاضعا للقوانين، إنها الرابطة الوحيدة الحقيقية بين عالم الأجسام وعالم الأذهان[2].

وقد تنبهت الدول الاستعمارية إلى أهمية اللغة فحاولت بسط لغتها على الشعوب التي استعمرتها؛ لتقطع الصلة بين هذه الشعوب والأمة التي تنتمي إليها، وهذا ما فعلته فرنسا في الجزائر وبلاد شمال إفريقيا، وما فعله الاتحاد السوفيتي

(١) د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص٤٧.

(٢) د.عثمان أمين: فلسفة اللغة العربية ص١٨.

السابق في الدول التي أخضعها بالقوة[1].

وأنصار هذا العامل يؤيدون وجهة نظرهم بالاعتبارات الآتية:

أ- أن اللغة تعد من أهم الصفات التي تميز الإنسان عن غيره من المخلوقات، وحيث إن الجماعات البشرية لا تنطق بلغة واحدة، وهو ما يرتب انقسام هذه الجماعات إلى وحدات كل منها تنطق بلغة معينة، واللغة بالنسبة لكل جماعة من هذه الجماعات تعد بمثابة قلب الأمة وروحها، فاللغة والأمة أمران متلازمان.

ب- تعد اللغة جهاز الاجتماع عند الإنسان، كما أنها وسيلة التعبير، فهي الفكرة الناطقة، والإرادة الفعالة لنمو الحياة الاجتماعية، وخلق حياة فكرية واحدة، مما يؤدي إلى خلق معاني وقيم مشتركة، وهي بذلك في مقدمة العوامل التي تؤدي إلى ربط حاضر الأمة بماضيها، وربط حاضرها بمستقبلها.

ج- أنها أساس وحدة الأمة، ومن ثم يكون القضاء عليها قضاء على الأمة، فإذا أضاعت أمة لغتها الخاصة وصارت تتكلم لغة أخرى تكون قد فقدت الحياة واندمجت في الأمة التي نطقت بلغتها.

فاللغة وفقا لهذا الاتجاه تعد المعيار الحاسم لوجود الأمة، وأقوى الروابط وأقدمها، وهي أساس كل قومية وأمة، فهي التي تؤدى إلى وحدة المشاعر والآمال والآلام، فاللغة روح الأمة وحياتها، وهي محور القومية وعمودها الفقري، وهي من أهم مقوماتها ومشخصاتها.

تقدير عامل اللغة:

رغم اعتقادنا بأهمية اللغة في تكوين الأمة، إلا أننا لا نستطيع أن نسلم أن

---

(١) د.صوفي أبو طالب: المجتمع العربي ص٩٥.

اللغة وحدها هي أساس وجود الأمة وذلك للاعتبارات الآتية:

أ- وجود عوامل أساسية أخرى إن لم تتكافأ هذه العوامل مع عامل اللغة فهي على الأقل لا تقل في أهميتها وفاعليتها وقوة تأثيرها في تكوين الأمة عن عامل اللغة كعامل الدين.

ب- إن عامل اللغة لا يمكن تعميمه على سائر الأمم؛ لأن التاريخ أثبت العكس، كالأمة البلجيكية والأمة السويسرية، فكلاهما ينطق بعدة لغات، فضلا عن أن وحدة اللغة مع بعض البلاد لم تؤد إلى وحدة الأمة وتحول دون انفصال بعضهما عن بعض، فالولايات المتحدة والمملكة المتحدة ينطقان بلغة واحدة، ولم يؤد ذلك إلى وجود الأمة الواحدة، وأسبانيا والبرتغال وبعض دول أمريكا الجنوبية كلها تنطق بلغة واحدة ولم يؤد ذلك إلى وجود الأمة الواحدة.

ج- كما أن بعض الفقه الفرنسي يقرر بأن اللغة ليست وحدها أهم الصفات التي تميز الإنسان عن غيره، حيث توجد المشيئة والعاطفة، وهما عاملان تأثيرهما وفاعليتهما أكثر من اللغة.

د- كما أن استبعاد الدين – خصوصا في الأمة الإسلامية – لا يمكن التسليم به، فكما سبق فإن الدين الإسلامي وما يقوم عليه من وحدة العقيدة يعد العامل المؤثر والفعال في وحدة الأمة الإسلامية.

وقد سبق أن بينا عند الحديث عن الأمة الإسلامية أهمية اللغة العربية في المساهمة في وجود الأمة الإسلامية، لا لكون هذه اللغة لغة العرب، وإنما باعتبارها لغة القرآن الكريم، كما أن من شروط الاجتهاد في الشريعة: أن يقف المجتهد على اللغة العربية؛ حتى يستطيع التمييز بين صريح الكلام وظاهره، ومجمله وحقيقته

ومجازه، وعامه وخاصه، ومحكمه ومتشابهه، ومطلقه ومقيده، ونصه وفحواه، ولفظه ومفهومه، وهذا كله لا يتحقق إلا بمعرفه العربية والاجتهاد فيها، الأمر الذي يؤدي بنا إلى القول بارتباط العربية بالإسلام ارتباطا لا ينفصم، وهو ما أدى بالإمام الشاطبي إلى القول بأن درجة الاجتهاد لا تتوفر إلا بفهم مقاصد الشريعة، والتمكن من الاستنباط بناء على فهمه اللغة العربية. ومن ثم فإن الإسلام وإن كان لا يميز بين المسلم والمسلم بحسب اللغة أو الجنس أو اللون مكتفيا بالوحدة الدينية، إلا أن الإيمان بالإسلام يرتب بالضرورة الوقوف على اللغة العربية باعتبارها لغة قرآنه وصلاته، ومصدر تشريعاته، فالمسلم لا يستطيع أن يقف على الأحكام الشرعية إلا بالوقوف عليها، فالعربية والإسلام بينهما ارتباط لا ينفصم.

٢- الأصل المشترك:

يعتبر الأصل المشترك من العوامل المادية التي يقول بها البعض، والتي من شأنها أن تؤدي إلى وجود الأمة بمعنى أن الأصل المشترك يحقق بين أفراده قدرا كبيرا من التجانس والوحدة يؤدي إلى أن تكون هذه الجماعة أمة، ويرجع أصل هذه النظرية إلى تصور أن الأمة مرحلة من مراحل التطور البيولوجي الذي حدث في الجماعات الأولية، فالعشيرة ترجع إلى الأسرة، والقبيلة ترجع إلى العشيرة، وانتهى هذا التطور إلى وجود الأمة، فالأمة تعود في أصل نشأتها إلى الأسرة التي نمت وكبرت، وانتهى بها المآل إلى وجود الأمة. وهذه نظرية معنوية آمنت بها النازية كما آمن بها العنصر الصهيوني.

الاعتراضات التي وجهت إلى هذه النظرية:

وجهت إلى هذه النظرية انتقادات عدة، أهمها:

أ- أن هذه النظرية لا تقوم على أساس علمي سليم؛ فعلماء الأجناس تنبهوا

إلى عدم وجود أمة يرجع أساس نشأتها إلى أصل واحد، وأن هذه الأمة خالصة الدم؛ لأن ذلك يعني أن هذه الأمة عاشت حبيسة وفي عزلة عن غيرها من الأمم، كما أنه لا توجد أمة يمكن الجزم بنقاء جنسها.

ب- إن البحوث انتهت إلى أن الأمة تكونت على عكس ما تدعيه هذه النظرية نتيجة تداخل عشرات العروق والأجناس على مراحل التاريخ؛ لعوامل الهجرة والتجارة والغزو.

لذلك انتهى العلماء إلى أن وحدة الجنس ما هو إلا وهم من الأوهام الذي استولى على العقول والأذهان دون أن يستند على دليل يؤيده. ومن ثم أصبحت النظرية مهجورة، وقد سبق أن أشرنا إلى أن الإسلام لم يجعل الأصل المشترك معيارا للأمة الإسلامية، كما لم يعول الإسلام على الأنساب والعروق والأجناس البشرية، كما لم يرتب على اختلاف العروق والأجناس البشرية أي قيمة، أو أي آثار يمكن أن تبنى على هذا الاختلاف؛ لأن المعيار الذي أخذ به الفقه الإسلامي هو وحدة العقيدة، فلا فرق بين عربي أو أعجمي ولا بين أبيض وأسود إلا بالتقوى والعمل الصالح. فهذه النظرية نظرية عنصرية تخالف قواعد الشريعة الإسلامية.

٣- التاريخ المشترك:

يعد هذا العامل من العوامل المعنوية في نشأة الأمة، ويرى كثير من المؤرخين أنه يعد من أهم العوامل التي أدت إلى خلق الأمة؛ لأنه بمثابة شعور الأمة وذاكرتها، فضلا عن أنه يؤدي إلى شعور الأمة بذاتها وتكوين شخصيتها، كما يؤدي إلى التقارب في العواطف والنزعات. ويرى هذا الفريق أنه وإن كانت اللغة تؤدي بالأمة إلى الوحدة في الفكر، فإن التاريخ المشترك يؤدي إلى وحدة الضمير

والوجدان، والأمة التي تنسى تاريخها بمثابة الأمة التي تفقد شعورها ووعيها، وهذا الشعور لا يعود إلا إذا تذكرت تاريخها، وفي هذه الفترة تكون الأمة بمثابة حالة فقدان الذاكرة وفي حالة سبات وإن لم تكن فقدت الحياة، فإن فقدت لغتها تكون قد فقدت الحياة، وفي هذا النطاق يقرر ساطع الحصري أن أس الأسس في تكوين الأمة وبناء القومية هو وحدة اللغة ووحدة التاريخ، لأن الوحدة في هذين المبدأين هي التي تؤدي إلى وحدة المشاعر والتاريخ ووحدة الآلام والآمال ووحدة الثقافة، وبكل ذلك تجعل الناس يشعرون بأنهم أمة واحدة متميزة عن الأمم الأخرى[1].

نقد نظرية التاريخ المشترك:

لاشك أن التاريخ المشترك لأي أمة يمثل وجدان الأمة وشعورها، وما يضفيه ذلك من أمانٍ وآلام؛ لأن المستقبل لا يتشكل أو يتحدد وفقا للأحوال الواقعية التي تعيشها أمة من الأمم فحسب، بل دائما تمتد جذوره إلى الماضي البعيد وما يحويه من انتصارات وما عانته هذه الأمة من محن وما أحست به من آلام على مر السنين.

والفقه الإسلامي يؤيد هذا المعيار في تكوين الأمة فكثيرا ما ذكرنا القرآن الكريم بوقائع التاريخ وأحداثه، وما أحرانا من أن نتذكر تاريخنا القومي وما حواه من مجد حققه أسلافنا، وما قدموه من علم ومعرفة في وقت كان يعيش فيه معظم العالم في جهل مطبق، فتاريخ الأمة الإسلامية حافل بكل ما يمكن أن يبث فيها من عوامل النهضة واللحاق بركب الأمم المتقدمة، وليس بغريب أن تحاول الدول غير

---

(١) ساطع الحصري: آراء وأحاديث في القومية، ص١ وما بعدها، وله أيضا: حول القومية العربية، ص٩٤ وما بعدها، و: ما هي القومية، ص٤٥ وما بعدها، و: د.محمود حلمي: المجتمع العربي ص ١٤٨ - ١٥٠.

الإسلامية الآن من أن تلوث تاريخ الإسلام بمجموعة من الأباطيل؛ كرها في الإسلام والنيل منه بجملة من الأكاذيب الباطلة، الغرض منها الاستهانة بتاريخ الأمة الإسلامية؛ لإقصائه عن وجدان المسلمين.

٤- النظرية الاقتصادية:

من العوامل المادية التي قال بها البعض لوجود الأمة العامل الاقتصادي، وهو ما ذهبت إليه النظم الشيوعية والماركسية، وتقوم هذه النظرية على أن المصالح الاقتصادية هي القوة الموجهة والمحركة للحياة الاجتماعية والسياسية وهي العامل الأساسي في وجود الأمة.

وتستهدف الماركسية من وراء هذه النظرية إلى تكتل العمال ضد الطبقات البرجوازية، باعتبار العمال أمة واحدة من المجتمع وفقا للتطور التاريخي أن يؤول إليها مصائر المجتمع، فضلا عن أن الماركسية العالمية وهي في سعيها إلى تحقيق الدولة العالمية لتستهدف عمال العالم باعتبارهم أمة واحدة وقومية واحدة تحركهم المصالح الاقتصادية نحو تحقيق الهدف.

ونحن في حل من التعرض لهذه النظرية؛ فقد أثبتت فشلها وانهارت الأنظمة السياسية التي قامت عليها، وأصبحت في خبر كان، وأدت إلى تخلف الشعوب التي انتهجتها، ويكفي أن نقرر أن النظام الإسلامي يرفض هذه النظرية من أساسها؛ لأن العقيدة الإسلامية والأمة التي آمنت بها، لم تجعل العوامل الاقتصادية سبب وجود هذه الأمة، بل إن العقيدة أدت بالمؤمنين إلى التضحية بأموالهم وأنفسهم في سبيل أن يكفل للدين الجديد النصر والخلود.

٥- النظرية الذاتية أو الرغبة في العيش معا:

من العوامل المعنوية لوجود الأمة ما قال به الفقه الفرنسي في نشأة الأمة

حيث اعتبر إرادة الحياة في جماعة يعد من أهم العوامل التي تؤدي إلى وجود الأمة وهو عامل "المشيئة" أو الرغبة في العيش معا، فسبب وجود الأمة مشيئة الجماعة وإرادتها التي بدورها تحدد نطاق الأمة الذي يتسع أو يضيق حسبما تتوقف عليه مشيئة الأفراد المكونين لها.

وقد نادى الفقه الفرنسي بهذه النظرية لإيجاد معيار يحتوى جميع الأقاليم الخاضعة للسيادة الفرنسية مع أن بعضها لا يتكلم الفرنسية كإقليم الإلزاس الناطق بالألمانية، والتي يعتبره الألمان امتدادا للأمة الألمانية، فنادى الفرنسيون بهذه النظرية لإيجاد التبرير الكافي بضم هذه المنطقة باعتبارها امتدادا للأمة الفرنسية، فهذه النظرية تستهدف أساسا بلورة مطامع فرنسا الاستعمارية في صورة نظرية[1]. وهذه النظرية تجعل مفهوم الشعب يتطابق مع مفهوم الأمة فهما شيء واحد أساسهما الرغبة في العيش معا.

الانتقادات التي وجهت إلى هذه النظرية:

وجهت إلى هذه النظرية عدة انتقادات أهمها:

أ- إن الرغبة في العيش معا أو مشيئة الجماعة تعتبر غامضة؛ ذلك أننا لا ندرى كيف نكتشف أو نقف على هذه الرغبة، وهل يمكن أن نقف عليها بالتصويت؟ فإذا كانت الإجابة بنعم، فإن ذلك لا يؤدي إلى الوقوف على هذه الرغبة أو تلك المشيئة؛ لما يلزم التصويت من دعاية وصراع ومشاحنات، فوق أن ذلك من شأنه أن يحول الأمة من عداد الجماعات الطبيعية إلى صورة من صور التنظيم الجزئي.

---

(١) د.طعيمة الجرف: نظرية الدولة، ص ٧٩، و: د.صوفي أبو طالب: المجتمع العربي ص ١٠١، ١٠٢.

ب- إن هذا المعيار يعد معيارا مزعزعا غير مستقر؛ لأن الإرادات التي تكونت منها الرغبة في العيش معا قد تكون غير واعية وغير مدركة، وهو ما يؤدي إلى تفتت الجماعة وتمزقها.

ج- إن هذه النظرية لم تحدد الأسباب التي أدت إلى الرغبة في العيش معا، فالرغبة لا تتولد تلقائيا أو تنشأ من فراغ وإنما توجد من نتاج عدة عوامل ونتيجة لذلك تتحقق الرغبة أو المشيئة، وبالتالي فهي نتيجة وليست سببا ونحن نبحث عن الأسباب التي أدت إلى وجود الأمة.

د- كما أن هذه النظرية لم تحدد مصدر الرغبة في العيش معا، هل رغبة الأجيال السابقة؟ أم رغبة الأجيال الحاضرة؟ وهل يمكن أن نضع رغبة أجيال المستقبل في الاعتبار، بحيث توجد الأمة أو تزول وفقا لمشيئة الجماعة ورغبتهم إذا ما عدلوا عن العيش معا؟!

وبالنسبة لموقف الفقه الإسلامي من هذه النظرية فقد سبق أن بينا قيام الأمة الإسلامية على عقيدة التوحيد، وأن هذه العقيدة هي التي ولدت الرغبة في العيش معا[1].

٦- الدين:

سبق أن أشرنا إلى أن الوحدة الدينية هي المعيار والأساس والجامع المشترك الذي يربط بين أفراد الأمة الإسلامية، أما بالنسبة للأمم المعاصرة غير الإسلامية فإن أثر الدين في خلق الأمة محل خلاف كبير.

فرأي يذهب إلى أنه العامل الرئيسي في خلق الأمة وما عداه فهي عوامل عارضة أو ثانوية؛ ذلك أن الدين والأمة أمران متلازمان فوحدة الدين تؤدي إلى

---

(١) د.محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي مقارنا بالنظم المعاصرة، ص١٤.

وحدة الأمة، وتعدد الديانات يؤدي إلى تعدد القوميات[1].

في حين يرى فريق آخر أن الدين وإن كان هاما في تكوين الأمة إلا أنه لا يعد عنصرا أساسيا، ويبرر من ذهب إلى ذلك بأنه لكي يعد الدين من مقومات الأمة فلا بد أن تدور معه الأمة وجودا وعدما بحيث يتحتم أن تؤمن الأمة بدين واحد، وأن تكون الشعوب المؤمنة بدين واحد مرتبطة ببعضها في شكل أمة، والواقع يدل على خلاف ذلك: فهناك أمم لا تدين بدين واحد، كما أن هناك شعوبا تؤمن بدين واحد ولا تشكل هذه الشعوب أمة واحدة.

كما يرى فريق ثالث إنكار كل قيمة للدين في تكوين الأمة، حيث يعود تكوين الأمة إلى عوامل أخرى ليس الدين من بينها[2].

وها نحن نرى أنه لا يجوز القول بأن عاملا بعينه يمكن أن يؤدي إلى خلق الأمة ونشأتها كما أنه من الخطأ أن نعمم ذلك العامل على الأمم الأخرى؛ لأنها مسألة نسبية تتعلق بكل أمة على حدة وفقًا لظروفها وأوضاعها الاجتماعية والتاريخية والاقتصادية، ومن ثم لا يمكن التسليم بدور واحد لعامل بعينه يكون له ذات الأثر بالنسبة لسائر الأمم. كما أنه وإن كان الدين محل اعتراض وجدل بالنسبة للأمم غير الإسلامية فإن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للأمة الإسلامية حيث سبق وأن انتهينا إلى أن وحدة الدين هي العامل المؤثر والفعال في وجودها، وهو أمر لم يختلف عليه أحد.

---

(١) د.صوفي أبو طالب: المجتمع العربي ص ١٧٥، ١٧٦.

(٢) د.ساطع الحصري: حول القومية العربية، ص ٩٤.

ما نراه بالنسبة لهذه النظريات:

استعرضنا النظريات المختلفة في العوامل التي تؤدي إلى وجود الأمة سواء كانت عوامل مادية أو معنوية، ونرى أن أي واحدة منها لا تصلح وحدها للحقيقة فيما عدا الدين بالنسبة للأمة الإسلامية، وإن كانت كل واحدة من هذه العوامل تشكل جزءا من الحقيقة، والأمر يتوقف على ظروف كل جماعة وأحوالها وتاريخها واستعدادها الفطري، فما يمكن أن يؤثر في أمة قد لا يكون كذلك بالنسبة لأمة أخرى.

ونخلص إلى مجموعة من الحقائق فيما يتعلق بالعلاقة بين الأمة والدولة، والأمة والشعب:

الحقيقة الأولى: قد تؤدي الظروف إلى أن تكون الأمة الواحدة دولة، وفي هذه الحالة تتطابق الوطنية والقومية حيث الأرض التي تسود عليها الدولة هي وطن لأفراد الأمة، كالأمة الإنجليزية والإيطالية، وفي هذه الحالة التي يتحقق للأمة تكوين دولة يمكن أن يصح تعريف الدولة بأنها: "أمة منظمة تنظيما قانونيا"، كما يتطابق نطاق الشعب مع نطاق الأمة، حيث كل الشعب ينتمي إلى أمة واحدة وهي صورة مثلى، حيث يؤدي ذلك إلى قوة الدولة وتماسكها اجتماعيا.

الحقيقة الثانية: قد لا يتوفر للأمة عنصر السلطة، وبالتالي لا يمكن وصف الأمة بأنها دولة؛ لانتفاء السلطة، وفي هذه الحالة لا يخرج الأمر عن أحد فروض ثلاثة:

الفرض الأول: قد لا يتوفر للأمة السلطة في مجموعها ولكنها تؤلف من عدة دول، وفي هذه الحالة يكون نطاق الأمة أوسع مدى من نطاق شعب الدولة؛ حيث إن الأمة كل والشعب جزء منها، ومن أمثلة الأمة الموزعة على عدة دول:

الأمة العربية، والأمة الإسلامية.

الفرض الثاني: وقد تحقق الأمة بجزء من أفرادها دولة، ولكن لازال بعض أفرادها يتبعون دولا أخرى، كالأمة الألمانية، فبعض أفرادها يخضعون لدول أجنبية لا تنتمي إلى الأمة الألمانية في النمسا وفرنسا، وكذلك الأمر بالنسبة لأرمينيا.

الفرض الثالث: ويتحقق في حالة عدم استطاعة أن تكون دولة ولا يتهيأ لأي أفراد منها تكوين الدولة، فهي أمة خاضعة أو موزعة على دول شتى، كما هو الأمر بالنسبة للأمة الكردية حيث إنها موزعة على العديد من الدول.

الحقيقة الثالثة: أن الشعب في أي دولة إما أن ينتمي كله إلى أمة واحدة وهي صورة مثلى كما سبق وأن ذكرنا، وإما أن يتكون الشعب من عدة أمم، فليس صحيحا ما يذهب إليه الفقه من عدم اشتراط الأمة في وجود الشعب، وذلك لعدة اعتبارات: منها أنه لا يمكن تصور دولة يتحقق لها الاستقرار دون أن يتحقق التجانس بين أفراد شعبها، وهذا لا يعني ضرورة انتمائهم إلى أمة واحدة، فقد ينتمون إلى أكثر من أمة يتحقق التجانس بين أفرادها، فإذا لم يتحقق التجانس بين الأمم التي تشكل عنصر السكان أو الشعب في الدول فإن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تفتت الشعب وانقسامه إلى عدة دول كما هو الأمر في السودان والعراق وتركيا، وكثير من الدول التي ينتمي شعوبها إلى عدة أمم لم يتحقق التجانس فيها فإن ذلك يكون من عوامل عدم الاستقرار في هذه الدول.

المبحث الثاني

ركن الإقليم

سوف نتناول ركن الإقليم في الدولة الإسلامية، ثم نتناول بعد ذلك ركن الإقليم في الدولة المعاصرة.

المطلب الأول

ركن الإقليم في الدولة الإسلامية

حتى يمكن لنا تحديد إقليم الدولة الإسلامية تحديدا دقيقا، فإنه يتحتم علينا أن نوضح ما ذكره الفقهاء المسلمون من اصطلاحات يتحدد على أساسها التمييز بين إقليم الدولة الإسلامية وغيرها من الدول الأخرى.

فالفقه الإسلامي يقسم الجماعة الدولية إلى ثلاثة أقسام: دار الإسلام، دار الحرب، ودار العهد، وعلى هذا نقسم هذا المطلب إلى فروع ثلاثة:

الفرع الأول

المقصود بدار الإسلام

يطلق على دار الإسلام عدة مسميات، فقد تسمى دار التوحيد، كما تسمى دار الإيمان[1].

---

(١) اطفيش: شرح النيل وشفاء العليل، المطبعة السلفية ١٣٤٣هـ ١/٣٩٥، البغدادي: أصول الدين، ط استانبول ١٩٢٨، ص٢٧٠.

وقد عرفها الفقهاء بعدة تعريفات تدور جميعها على الدار التي يسود فيها حكم الله وتطبق فيها شريعته، فقد عرفها الإمام محمد بن الحسن الشيباني بأنها: "اسم للموضع الذي يكون تحت يد المسلمين"(١).

ولم يكتف الإمام محمد بن الحسن لسبغ صفة الإسلام على الدار بأن تكون تحت يد المسلمين فحسب، ولكنه اشترط لكي تأخذ هذا الحكم فإنه يجب أن تتوافر القوة والمنعة للسلطة العامة في الدولة الإسلامية على هذا الإقليم، وهو ما يفهم من عبارته: "المعتبر في حكم الدار هو السلطة والمنعة في ظهور الحكم". وبالمعنى المعاصر فإن ذلك يستوجب أن تكون السيادة أو الحاكمية لشرع الله وحده.

في حين يكتفي الإمام الكاساني لسبغ صفة الإسلام على الدار بأن تنتشر فيها أحكام الإسلام ويتوفر لها الذيوع، وهو ما يستبين من قوله: "بأن قولنا دار الإسلام ودار الكفر ليس إضافة دار إلى الإسلام وإلى الكفر وإنما تضاف الدار إلى الإسلام أو إلى الكفر لظهور الإسلام أو الكفر فيها، وظهور الإسلام والكفر بظهور أحكامهما، فإذا ظهرت أحكام الكفر في دار فقد صارت دار كفر فصحت الإضافة، ولهذا صارت دار الإسلام بظهور أحكام الإسلام فيها، فكذا تصير دار الكفر بظهور أحكام الكفر فيها"(٢).

وقد جمع الشيخ عبد الوهاب خلاف بين المعنيين السابقين، المعنى الذي يشترط القوة والمنعة، والمعنى الذي يكتفي بذيوع أحكام الإسلام وانتشارها،

---

(١) الإمام محمد بن الحسن: السير الكبير، شرح السرخسي، حيدر آباد ١٣٣٥ هـ، ٣٠٢/٤.

(٢) الكاساني: علاء الدين أبو بكر: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، ط ١، القاهرة ١٩١٠، ١٣٠/٧، ١٣١.

يعرف دار الإسلام بأنها: "الدار التي تجري عليها أحكام الإسلام ويأمن من فيها بأمان المسلمين سواء كانوا مسلمين أو ذميين"[1]. وترتيبا على ما قرره الشيخ عبد الوهاب خلاف فإنه لا يأمن من في هذه الدار بأمان الإسلام إلا بإضفاء الحماية والأمن من قبل السلطة العامة في الدولة الإسلامية على رعاياها مسلمين وغير مسلمين، وهو معنى يقرب مما انتهى إليه الإمام البغدادي في تعريفه لدار الإسلام[2].

أما عميد الفقهاء المصريين المرحوم الدكتور عبد الرزاق السنهوري، فيقرر أن دار الإسلام تتمثل في جميع الأراضي التي يعترف فيها بالسلطة العامة للمسلمين، بمعنى أن يكون للدولة الإسلامية على هذه الأراضي كل مظاهر السيادة والسلطان، فلا توجد عليها سوى سلطة الدولة الإسلامية.

كما يقرر الأستاذ الدكتور السنهوري بأن دار الإسلام بالمعنى السابق الإشارة إليه هي التي تمارس عليها السلطة المباشرة للمسلمين، ويكون القانون الإسلامي هو القانون المطبق فيها.

من هذه الآراء تتبين أن دار الإسلام تكتسب هذه الصفة إذا كانت القوة والمنعة، أي السيادة والسلطان على جميع الأراضي المكونة لها، للسلطة العامة في الدولة الإسلامية، بحيث يأمن الجميع – مسلمين وغير مسلمين – بأمان الإسلام، بمعنى أن يكون في مقدور السلطة العامة الإسلامية فرض حمايتها على جميع الرعايا

---

(١) الشيخ عبد الوهاب خلاف: السياسة الشرعية ص ٦٩.

(٢) البغدادي: أصول الدين، ص ٢٧٠، حيث يعرف دار الإسلام بأنها: "كل دار ظهرت فيها دعوة الإسلام بلا خفير ولا مجير وبلا بذل جزية ونفذ فيها حكم المسلمين على أهل الذمة فهي دار الإسلام".

الذين يقيمون في هذه الدار.

وعلى ذلك فإن الدار لا تعتبر دار إسلام، ولا تكتسب هذا الوصف إلا إذا تحقق فيها ذلك، بأن كانت القوة والمنعة والسيادة والسلطان للسلطة العامة في الدولة الإسلامية، وكانت أحكام الإسلام هي الأحكام المطبقة فيها، ومن ثم فإن الدار لا تكون كذلك إلا إذا توافرت فيها الشروط التالية:

أولا: ذيوع وانتشار أحكام الإسلام في هذه البلاد بأن يكون القانون الإسلامي هو القانون الوحيد المطبق على هذه الدار، فلا توجد إلى جواره قوانين متعارضة معه، فإذا لم يتحقق ذلك فإن الدار لا تسمى دار إسلام.

ثانيا: أن يأمن الجميع مسلمين وغير مسلمين من المقيمين على هذه الدار بأمان الإسلام وحده، بحيث تظلهم السلطة العامة في الدولة الإسلامية بحمايتها وينعمون برعويتها، بأن تضفي عليهم السلطة العامة في الدولة الإسلامية الحماية والأمن حسب ما تفرضه قواعد الإسلام.

ثالثا: أن تكون القوة والمنعة أي أن تكون السيادة والسلطان للدولة الإسلامية وحدها، فالسلطة يتحتم أن تكون في يد الدولة الإسلامية وحدها.

فإذا توافرت هذه الشروط فإن الدار في هذه الحالة جديرة بأن تسمى دار الإسلام، وإذا انتفى أي شرط من هذه الشروط السابقة فإن الدار ترتيبا على ذلك لا تعد دار إسلام، وإنما قد تكون دار حرب أو دار عهد بحسب توافر العلاقات السلمية بينها وبين الدولة الإسلامية من عدمه.

ويقتصر تطبيق القانون الإسلامي والالتزام بأحكامه من قبل السلطة العامة في الدولة الإسلامية على "دار الإسلام" وحدها؛ ذلك أن القانون الإسلامي كما هو شأن معظم التشريعات في العصر الحديث قانون إقليمي التطبيق، فلا يعقل كما

لا يجوز القول بأن يمتد نطاق تطبيقه عن طريق السلطة العامة في الدولة الإسلامية إلى غير دار الإسلام؛ لأن مثل هذا القول من شأنه أن يثير الكثير من المشكلات القانونية في شان تكييف علاقة الدولة الإسلامية بغيرها من الدول، كما أن من شأن ذلك أن يمس سيادة الدول الأخرى ويعتبر تدخلا في شئون هذه الدول.

أما بالنسبة للأراضي الإسلامية التي تتعرض للاغتصاب من دول غير إسلامية، فإن الاغتصاب وفقا للرأي الراجح ليس من شأنه أن يزيل عن هذه الأرض هذه الصفة فتظل محتفظة بطبيعتها القانونية كدار إسلام قائمة، ويجب في هذه الحالة على جميع المسلمين كافة الجهاد، بأن يعدوا العدة لتخليصها من سيطرة الدولة الأجنبية، وذلك كأرض فلسطين، وتقتضي قواعد الإسلام بأن تشمل دار الإسلام جميع الأراضي التي يعترف فيها بالسلطة العامة للمسلمين بحيث يكون للدولة الإسلامية على هذه الأراضي كل مظاهر السيادة والسلطان، كما تقضي هذه القواعد أن تكون "دار الإسلام" وحدة واحدة. إلا أن الضرورة حتمت التجزئة لاسيما بعد حالة الفوضى والانهيار التي كانت نتيجة تطور طويل لعوامل ظلت تتفاقم على مدى قرون عديدة أدت ليس فقط إلى هدم الكيان المادي للدولة الإسلامية "دار الإسلام" بل أفقدت الإنسان المسلم ذاتيته التي استطاع بها أن يسيطر بفضل وحدة العقيدة على معظم دول العالم القديم، وإذا كانت الضرورة أدت إلى تجزئة وانقسام العالم الإسلامي إلى كيانات إقليمية – دول مستقلة – فإن ذلك ليس من شانه أن يؤثر في قاعدة ضرورة وحدة العالم الإسلامي باعتبارها القاعدة العامة المطلقة التي يوجبها الإسلام، لذلك فإننا نرى أن أي بادرة تستهدف وحدة العالم الإسلامي أو بعض دوله، فإنه يجب أن يلتف حولها المسلمون باعتبارها إعمالا لحكم الأصل الذي يجب على المسلمين السعي

لتحقيقه.

وإذا كنا نقرر حسبما انتهى إلى ذلك أغلبية الفقه بأن دار الإسلام أو الدولة الإسلامية يجب أن تكون وحدة واحدة، وأن عوامل التجزئة وما أدت إليه الضرورة أدى إلى تعدد الدول الإسلامية، فإن دار الإسلام في العصر الحاضر تتكون من سائر الدول الإسلامية التي تتمتع بالسيادة والسلطان وتطبق الشريعة الإسلامية.

الفرع الثاني
دار الحرب

يفترض في دار الحرب بداهة انتفاء مظاهر السيادة والسلطان لسلطة الدولة الإسلامية وتكون هذه السلطة في يد غير المسلمين، فضلا عن ذيوع أحكام الكفر وانتشارها في هذه الدار أو الدور بحسب تعدادها وكثرتها، ويتحقق ذلك بأن تكون القوانين المطبقة غير إسلامية، وقد اكتفى البعض لكي توصف الدار بأنها دار الحرب بتحقق السيطرة لغير المسلمين بأن تكون السيادة والسلطان لهم وحدهم. ويكون القانون المطبق قانون غير إسلامي، وهو ما يستفاد مما جاء في شرح الأزهار في تعريف دار الحرب بأنها: "الدار التي شوكتها لأهل الكفر ولا ذمة من المسلمين عليهم".

وهذا المعنى هو الذي انتهى إليه الشيخ عبد الوهاب خلاف في تعريفه لدار الحرب، حيث يعرفها بأنها: "الدار التي لا تجري فيها أحكام الإسلام ولا يأمن من فيها بأمان المسلمين"[1].

---

(١) الشيخ عبد الوهاب خلاف: السياسة الشرعية، ص٦٩.

في حين يرى فريق آخر من الفقهاء بأنه لا يكفي في وصف الدار بأنها دار حرب، انتفاء السيادة الإسلامية أو ذيوع أحكام الكفر فيها، وإنما يجب أن يتوفر فيها فضلا عن ذلك أن تكون العلاقة بين هذه الدار ودار الإسلام علاقة غير سلمية.

وهذا الاتجاه هو الذي نراه ونميل إليه، فيجب أن تكون العلاقة علاقة غير سلمية لكي توصف الدار بأنها دار حرب.

ويستخلص من ذلك بأن دار الحرب تتحقق حينما تتحقق فيها الشرائط الآتية:

أولا: أن تكون السيادة والسلطة أو القوة والمنعة لغير المسلمين فلا يأمن المقيمون في هذه البلاد بأمان الإسلام.

ثانيا: ذيوع أحكام الكفر، أو بمعنى أدق أن تكون القوانين المطبقة في هذه البلاد قوانين غير إسلامية.

ثالثا: أن تتوفر العلاقة غير السلمية بين هذه الدور ودار الإسلام.

فإذا توافرت العلاقات السلمية بين هذه الدور وبين دار الإسلام فإن الدار تتحول من دار حرب إلى دار عهد أو دار موادعة كما يعبر البعض.

الفرع الثالث

دار العهد

وتسمى هذه الدار أيضا بدار الصلح ودار الموادعة، كما أن أهلها يطلق عليهم أهل الذمة وأهل الصلح وأهل الهدنة. وتشترك دار العهد مع دار الحرب في أمرين:

الأول: أن القانون المطبق على هذه البلاد قانون غير إسلامي، فالأحكام غير الإسلامية هي السائدة في هذه البلاد.

الثاني: انتفاء السيادة الإسلامية على هذه البلاد.

وتختلف عن دار الحرب في توافر العلاقات السلمية بينها وبين دار الإسلام، ومن ثم فإن دار العهد تتحدد في البلاد غير الإسلامية التي ترتبط مع الدولة الإسلامية بعهود ومواثيق توفر العلاقة السلمية بينهما. ومن ثم تشمل دار العهد كل البلاد غير الإسلامية التي ترتبط مع الدولة الإسلامية بعلاقات سلمية؛سواء توفر السلم ابتداء أم توفر بعد انتهاء الحرب بينها وبين الدولة الإسلامية وسواء تحقق ذلك قبل نشوب القتال أم عند بدئه أو في أثنائه، وهذه البلاد تعتبر تقسيما قائما بذاته، وتخرج عن نطاق السيادة الإسلامية[1].

وقد اختلف الفقه في الطبيعة القانونية لدار العهد: فالبعض يدخلها في دار الإسلام، والبعض الآخر يدخلها في دار الحرب، وهؤلاء هم الذين يرون أن العالم ينقسم إلى دارين: إما أن يكون دار إسلام وإما أن يكون دار حرب، وهؤلاء بعضهم يدخل دار العهد في دار الإسلام باعتبار أن دخولها مع الدولة الإسلامية في معاهدات ومواثيق لم يكن أمرا اختياريا وإنما أجبروا على ذلك لكون المسلمين يتمتعون بالسيادة والسلطان في مواجهتهم، فمن ثم يعتبر أهل هذه الدور من أهل الذمة وتعد دورهم ترتيبا على ذلك جزءا لا يتجزأ من دار الإسلام.

في حين يرى فريق آخر أن هذه الدار تدخل في نطاق دار الحرب تأسيسا على أن السيادة على هذه الدور سيادة غير إسلامية، فضلا عن ذيوع أحكام

(١) للمزيد من التفصيل عن دار العهد: الماوردي: الأحكام السلطانية ص١٣٨، أبو يعلى: الأحكام السلطانية ص ١٤٩، الإمام الشافعي: الأم ١٠٣/٤، ١٠٤.

الكفر في هذه البلاد.

ومن ناحيتنا فإننا نرى كما سبق الإشارة إلى ذلك أن دار العهد تعتبر تقسيما قائما بذاته يستقل عن دار الإسلام ودار الحرب.

فهي تستقل عن دار الإسلام لذيوع أحكام الكفر فيها فضلا عن أن القانون المطبق في هذه الدور غير قانون الإسلام إلى جانب أن السيادة والسلطان لغير المسلمين، كما تستقل عن دور الحرب باعتبار أن العلاقة بينها وبين الدول الإسلامية علاقة سلمية.

وقد رأى جانب من الفقه أن تقسيم العالم إلى دار إسلام ودار حرب ودار عهد، يرجع إلى فكرة سياسية ترتبت على الحالة التي واجهتها الدولة الإسلامية وهي في بداية نشأتها والموقف العدائي الذي واجهته من دول العالم القديم آنذاك، فضلا عن عدم وجود تقسيم معروف للنظم آنذاك، مما دعا إلى إطلاق اسم دار الإسلام على البلاد التي يسيطر عليها المسلمون ويتسيد فيها القانون الإسلامي، وإطلاق اسم دار الحرب على البلاد التي تنتفي عليها السيادة الإسلامية وتكون العلاقة بينها وبين الدولة الإسلامية غير سلمية. وإطلاق اسم دار العهد على البلاد التي توافرت العلاقات السلمية بينها وبين الدولة الإسلامية[1].

ومن ناحيتنا نرى أن هذا التقسيم منطقي ويتفق مع قواعد الإسلام ومبادئه، فضلا عن اتفاقه مع تقسيم الجماعات الدولية في العصر الحديث، كما أننا نرفض التقسيم الثنائي للدول التي ذهبت إليه بعض الآراء في الفقه الإسلامي،

---

(١) د.السنهوري: الخلافة ص ١١٩، ١٢٠، د.حامد سلطان: القانون الدولي في الشريعة الإسلامية ص ١١٥، د.عز الدين فودة: نظرية السيادة في الدولة الإسلامية، بحث في مجلة مصر المعاصرة العدد ٣٤١/١٩٧٠، ص ١١١ وما بعدها.

والذي ينظر إلى أن العالم ينقسم إلى دار إسلام ودار حرب لأن هذا التقسيم يؤسس العلاقة بين الدول الإسلامية وغيرها من الدول على أساس الحرب، خلافا لما يذهب إليه جمهور الفقه الإسلامي الذي يؤسس العلاقة بين الدول الإسلامية وغيرها على أساس السلم لا الحرب وهو ما يدحض دعوى المستشرقين في هذا الشأن.

والخلاصة: أن نطاق تطبيق القانون الإسلامي يقتصر على دار الإسلام؛ لأنها الدار التي يتمتع فيها المسلمون بالقوة والمنعة والسيادة والسلطان والتي يتسيد فيها القانون الإسلامي، وتخضع له كل مناحي الحياة وتنظم وفقا لأحكامه ومبادئه العامة.

المطلب الثاني

الإقليم في القانون الوضعي

سبق أن أشرنا في نهاية حديثنا عن إقليم الدولة الإسلامية أنه يتضمن كافة العناصر الأساسية التي يحتويها إقليم الدولة في القانون الوضعي وعلينا أن نبين محتوى الإقليم حسبما ذهب إلى ذلك فقهاء القانون الدستوري والقانون الدولي العام؛ لأنها تنطبق على إقليم الدولة الإسلامية.

والإقليم هو الرقعة الجغرافية التي يعيش عليها شعب الدولة، وهو باعتباره ركنا من الأركان الأساسية لها يحتل مكانا على درجة كبيرة من الأهمية، ذلك أن الدول المعاصرة تعتبر كيانات إقليمية محددة تستقر على كل منها الأمة التي يتكون منها شعب الدولة.

وقد سبق أن أشرنا إلى أن العميد ديجي لا يعتبر الإقليم ركنا من أركان الدولة طبقا لما ذهب إليه في كفاية توفر الانقسام السياسي في المجتمع وانقسام أفراده إلى حكام ومحكومين لوجود الدولة، خلافا لما يذهب إليه جمهور الشراح من ضرورة توفر الإقليم إلى جانب ركن الشعب والسلطة السياسية لكي تتحقق.

ذلك أن الشعب كركن من أركان الدولة يشترط فيه أن يقيم إقامة دائمة ومستقرة على إقليم معين ولن يتوفر ذلك ما لم يكن هناك إقليم يستقر عليه شعب الدولة، وهو ما أدى بالشراح إلى القول بأن القبائل الرحل التي لا تقيم إقامة دائمة على إقليم معين لا يتوفر لها المقومات الأساسية لتكوين دولة حتى ولو توفر الاختلاف السياسي بأن وجدت السلطة السياسية وذلك لعدم توفر الإقليم.

إلى جانب أن الإقليم فوق أنه يعتبر ركنا من أركان الدولة فهو شرط من

شروط استقلال السلطة السياسية، لكونه المجال الذي تمارس فيه الدولة سلطتها، ولا يمكن لسلطتين مستقلتين أن تمارس كل منهما السيادة التي تتمتع بها الدولة على إقليم واحد.

لذلك فإن بعض الشراح في بيانهم للزوم الإقليم للدولة قد ربط في تعريفة للدولة بين الإقليم والدولة، فقرر بأنها ليست سوى الترجمة القانونية لفكرة الوطن وهو ما يعطى للإقليم كعنصر من العناصر اللازمة للدولة أهمية كبيرة، باعتبار أنها لن تتحقق إلا إذا توفرت الرقعة الجغرافية التي يعيش عليها شعب الدولة وتمارس عليها الدولة سلطاتها، وسوف نقسم هذا المطلب إلى الفروع الآتية:

الفرع الأول
صفات الإقليم

إقليم الدولة قد يكون متصلا ببعضه كما هو الأمر في إقليم جمهورية مصر العربية وفرنسا ومعظم الدول المعاصرة يتكون إقليمها من رقعة جغرافية متصلة بعضها ببعض.

كما قد يكون مجزءا تتوسطه بحار عامة أو دول أجنبية كما هو الأمر في إقليم الجمهورية العربية المتحدة أثناء الوحدة، وإقليم دولة باكستان قبل عملية التفتت وإعلان استقلال بنجلاديش (باكستان الشرقية)، وإقليم دولة إندونيسيا حيث يتكون من مئات الجزر، وإقليم اليابان وجزر القمر.

كما قد يكون إقليم الدولة فسيحا يتكون من ملايين الكيلومترات وقد يكون ضيقا لا يشمل إلا رقعة ضيقة من الأرض إلا أن ذلك لا يعد شرطا من الشروط اللازمة لوجود الدولة، وإن كان ذلك يؤثر تأثيرا كبيرا في قوة الدولة

مركزها الذي تحتله في الجماعة الدولية، وعلى ذلك توجد دول يتسع إقليمها يشمل ملايين الكيلومترات كـكندا وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية، وهناك دول أخرى لا يتعدى مساحة إقليمها بضعة كيلومترات كدولة الفاتيكان أو بضعة مئات أو آلاف من الكيلومترات.

الفرع الثاني

مشتملات الإقليم

إقليم الدولة لا يتحدد فقط بالطول والعرض، وإنما يتحدد أيضا بـالعمق والارتفاع وهو بذلك يحتوى عناصر ثلاث:

الارتفاع عن سطح الأرض وهو ما يسمى بالإقليم الجوى.

والمساحة الأرضية وما يتخللها من أنهار وبحيرات وقنوات وما يمتد تحتها من أعماق وهو ما يسمى بالإقليم الأرضي.

كما يشمل الإقليم مساحة من الامتداد البحري إذا كان للدولة شواطئ على البحار العامة أو المحيطات وهو ما يطلق عليه البحر الإقليمي.

أولا: الإقليم الجوى:

ويشمل الطبقات التي تعلو أرض الدولة وبحرها الإقليمي ويمتد إلى الطبقات العليا التي تتلوها دون التقيد بارتفاع معين.

وقد اختلف الفقه في المدى الذي يمكن أن تمتد إليه سيادة الدولة لاسيما بعد الاكتشافات الكبيرة في مجال الفضاء وهو ما أدى إلى ازدياد أهمية الإقليم الجوي بالنسبة للدولة من ناحية والدول الأخرى من ناحية أخرى، الأمر الذي أدى إلى عقد مؤتمر دولي في باريس سنة ١٩١٩، للتوفيق بين الآراء المختلفة بالنسبة للمجال الذي تمتد إليه سيادة الدولة، وقد تباينت الآراء في هذا المؤتمر، فقد

ذهب رأي إلى القول بحرية الفضاء، ومن ثم لا يعتبر عنصرا من العناصر التي يتضمنها إقليم الدولة نظرا لعدم إمكانية حيازته حيازة دائمة أو مؤقتة، كما لا يمكن فرض الرقابة عليه وهو في ذلك شأنه شأن البحر العالي من حيث كونه لا يدخل في حيازة أي دولة من الدول. وذهب رأي آخر مؤداه أن الهواء الذي يعلو إقليم الدولة يعتبر جزءا منه وامتدادا له، ومن ثم فإنه يكون خاضعا خضوعا تاما ومطلقا لسيادة الدولة، ولا يباح لأي دولة أن تستعمله إلا بإذن سابق من الدولة صاحبة السيادة على الإقليم، كما أن هذا الرأي على خلاف الرأي السابق يرى أن الهواء يقبل الحيازة المادية وإخراجه من العناصر التي يكون منها إقليم الدولة يعرض الدولة ذاتها للخطر، ولكي يوفق هذا الرأي بين سيادة الدولة وحرية الملاحة للدول الأخرى فإنه يسلم بأمرين:

أولهما: الاعتراف بالسيادة الكاملة لكل دولة على الهواء الذي يعلو إقليمها، ويتعين تبعيته تبعية تامة له باعتباره عنصرا من العناصر التي يتكون منها.

وثانيهما: الاعتراف بحق الملاحة الجوية البريئة للدول الأخرى.

أما الاتجاه الثالث والأخير فهو يقوم على التمييز بين طبقات الجو فالطبقة التي تعلو الإقليم مباشرة تعتبر امتداد له، وتخضع للسيادة الكاملة والمطلقة للدولة، أما الطبقات التي تعلو ما فوق ذلك فيظل حرا طليقا لكل الدول لا يدخل تحت سيادة أي دولة مثله مثل البحر العالي، وقد أخذ المؤتمر بوجهة النظر التي تعتبر الفضاء الذي يعلو إقليم الدولة جزءا منه ويخضع للسيادة المطلقة والكاملة للدولة.

وفي سنة ١٩٤٤ إبان الحرب العالمية الثانية عقد مؤتمر في شيكاغو بالولايات المتحدة الأمريكية انتهى أيضا إلى تأكيد اعتبار الهواء عنصرا تابعا لإقليم كل دولة ويخضع للسيادة الكاملة والانفرادية لها، ويقرر أستاذنا الدكتور حامد

سلطان أنه على ضوء الاختراعات الحديثة والتقدم الكبير في علوم الفضاء فإن ما ينتهى إليه هذا الفضاء يستحيل تحديده من الناحية الفعلية.

ثانيا: الإقليم الأرضي:

ويتمثل في الرقعة الأرضية التي عليها إقليم الدولة وما ينطوي تحته من أعماق، وما يتخلله من السهول والوديان والصحارى والتلال والهضاب والجبال، وهو ما يسمى بالجزء اليابس من الإقليم كما يشمل أيضا القنوات والبحيرات والأنهار التي توجد داخل الإقليم وهو ما يسمى بالجزء غير اليابس منه.

ويتوقف وجود هذه المكونات (اليابس منها وغير اليابس) على الطبيعة الجغرافية لإقليم الدولة، كما أنه قد توجد بعض هذه المكونات داخل هذا الإقليم، فلا تثار أي إشكالات دولية لخضوعها للسيادة المطلقة للدولة، وقد تمتد بعض هذه المكونات على أكثر من إقليم فتكون مثارا للمنازعات والمشاحنات بين الدول، وتتكفل الاتفاقيات الدولية بتنظيم حقوق كل دولة بالنسبة لهذه الحالة وحقوق السيادة لكل منها.

ثالثا: الإقليم البحري (البحر الإقليمي):

يتوفر الإقليم البحري للدول التي لها شواطئ على البحار العامة أو المحيطات، وقد تكون هذه الشواطئ على بحر أو محيط واحد وقد تكون على أكثر من بحر أو محيط.

والبحر الإقليمي عبارة عن: "مساحة من البحر ملاصقة لشواطئ الدولة ممتدة نحو أعالي البحار"، وقد نصت المادة الأولى من اتفاقية جنيف عام ١٩٥٨ على أن سيادة الدولة تمتد إلى ما بعد إقليمها الأرضي إلى نطاق بحري متاخم لسواحلها، وأن السيادة تمارس وفق الشروط المحددة بأحكام نصوص هذه الاتفاقية

والقواعد الأخرى للقانون الدولي، كما ذكرت المادة الثانية أن سيادة الدولة الساحلية تمتد إلى المجال الجوي الذي يعلو البحر الإقليمي كذلك إلى قاع البحر وما تحته، فالبحر الإقليمي هو مساحة تمتد داخل البحار والمحيطات العامة تتبع سيادة الدولة إلى أعلى ارتفاع وإلى أقصى عمق، ومن ثم تستطيع الدولة أن تمارس عليها الحقوق الآتية:

١- وضع القوانين الخاصة بالصيد ومرور السفن والجمارك.

٢- احتكار الثروات التي توجد في القاع.

٣- خضوع الفضاء أعلى هذه المساحة إلى سيادة الدولة، بحيث لا يجوز المرور فيه إلا بإذن من الدولة.

وخلافا لما يذهب إليه البعض فإن البحر الإقليمي لا يشمل الأنهار والبحيرات التي توجد داخل إقليم الدولة، لأنها تعتبر جزءا من الإقليم الأرضي وتأخذ حكمه، فيما عدا بعض القيود المتعلقة بحالة ما لو كانت هذه الأنهار والبحيرات تمتد إلى أكثر من دولة، ويستقل البحر الإقليمي بالامتداد البحري لشواطئ الدولة المطلة على البحار العامة أو المحيطات؛ ذلك أن اعتبار البحيرات والأنهار الداخلية جزءا من الإقليم البحري للدولة يؤدي إلى الخلط بين الأحكام الدولية للبحر الإقليمي والمسائل المتعلقة بالأنهار والبحيرات الداخلية، مع أن الأخيرة تدخل تحت سيادة الدولة وتخضع لسيادتها المطلقة وقواعد القانون الدستوري.

وقد عقدت مؤتمرات دولية كثيرة لتحديد مدى سيادة الدولة على بحرها الإقليمي، منها المؤتمر الذي عقد سنة ١٩٥٨ في جنيف تحت إشراف الأمم المتحدة، الذي أكد سيادة الدولة على بحرها الإقليمي وما يعلوه من طبقات هوائية

بما تحته من أعماق ويبدو ذلك واضحا من نص المادة الأولى والمادة الثانية من هذه الاتفاقية، على النحو الذي أشرنا إليه.

إلا أن سيادة الدولة على بحرها الإقليمي ليست سيادة انفرادية ومانعة كما هو الأمر بالنسبة لسيادتها على إقليمها البري، وإنما توجد قيود فرضها العرف الدولي والمعاهدات الدولية منها حق المرور البريء لسفن الدول الأخرى إذا كان هذا المرور لا يمس سيادة الدولة أو غير مهين بالنسبة لها أو لا يضر بمصالحها، وحق المرور كفله العرف الدولي لكافة الدول بالقيود التي أشرنا إليها بحيث إذا لم يكن كذلك فإن للدولة الحق والسلطة في منعه.

تحديد البحر الإقليمي:

تعتبر مسألة تحديد البحر الإقليمي من أعقد المشاكل التي يواجهها المجتمع الدولي؛ نظرا لما تثيره من منازعات دولية لتباين مصالح الدول القومية والدفاعية، وتعلق ذلك بالقدر الذي تحدده الدولة لبحرها الإقليمي؛ ذلك أن كل دولة تسعى في تحديدها لهذه المساحة إلى سيطرتها على أكبر قدر منها حسبما يتفق مع مصالحها الخاصة القومية والدفاعية، وهو ما يؤدي إلى تعارض ذلك مع مصالح دول أخرى، لاسيما إذا كانت المساحة البحرية بين الدول ضيقة كما هو الأمر في الخلجان والمضايق، وقد أدى تباين مصالح الدول إلى اختلاف نظر فقهاء القانون الدولي العام في تحديد المسافة التي يمتد إليها البحر الإقليمي.

وقد كان الرأي قديما أن هذه المساحة تمتد من شواطئ الدولة حتى آخر المدى الذي يمكن أن تصل إليه قذيفة المدفع المطلقة من على هذه الشواطئ، حيث كان أقصى مدى لقذيفة المدفع ثلاثة أميال بحرية، مما أدى إلى القول بأن البحر الإقليمي يمتد من شواطئ الدولة إلى أعماق البحار والمحيطات ثلاثة أميال بحرية،

وأخذ بهذا الرأي عدة تشريعات واستقر هذا المعيار مدة طويلة وأخذت به مصر قبل سنة ١٩٥١، حيث كان المرسوم بقانون الصادر في ٢١ ابريل سنة ١٩٢٦ يحدد اتساع البحر الإقليمي بثلاثة أميال بحرية، كما أخذت به الأرجنتين واستراليا وبلجيكا والبرازيل وإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وغيرها.

وقد تنبهت دول كثيرة إلى أهمية البحر الإقليمي نظرا للأهمية الإستراتيجية وظهور الثروات تحت قاع البحار والمحيطات، وهو ما حدا بعدد كبير من الدول التي أخذت بالثلاثة أميال كاتساع لبحرها الإقليمي بالعدول عن هذا التحديد، إلا أن اتجاهات الدول في هذا الصدد متباينة إلى درجة كبيرة فبعض الدول تحدد هذه المساحة بستة أميال كفنلندا واليونان وكمبوديا، في حين أن البعض الآخر تجعلها ١٢ ميلا كتركيا ومصر وروسيا، ويحددها فريق آخر من الدول فتجعلها مائتي ميل، وهو موقف معظم دول أمريكا اللاتينية، أو أكثر من ذلك، وقد ظهر هذا التباين واضحا أمام لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة في سنة ١٩٥٦، حيث لم يحصل أي اقتراح على أغلبية الأصوات وقد سجلت نصوص المشروع الذي وضعته هذه اللجنة هذا الخلاف بأن قررت المادة الثالثة منه في فقرتها الأولى بأن العرف الدولي ليس موحدا فيما يتعلق بتحديد المساحة التي يمتد إليها البحر الإقليمي، كما سجلت الفقرة الثانية بأن اللجنة تعتبر أن القانون الدولي لا يسمح بامتداد البحر الإقليمي إلى أكثر من اثني عشر ميلا، وانتهت اللجنة في مشروعها إلى تقرير أن تحديد هذه المساحة يجب أن يتفق عليه في مؤتمر دولي، وقد عقد مؤتمر دولي في جنيف ١٩٥٨ ثم في سنة ١٩٦٠، ولم ينجح أيهما في الوصول إلى اتفاق يحدد المساحة البحرية للبحر الإقليمي.

أما موقف جمهورية مصر العربية من هذا التحديد فقد سبق أن أشرنا إلى

أن الحكومة المصرية قبل سنة ١٩٥١ كانت تأخذ في تحديد بحرها الإقليمي بثلاثة أميال بحرية إلا أنه على إثر الحرب الفلسطينية سنة ١٩٤٨، وظهور الأهمية الاستراتيجية للبحر الإقليمي وأهميته من وجهة النظر الدفاعية فقد صدر مرسوم في ١٥ يناير سنة ١٩٥١، يحدد حدًا للمساحة بستة أميال بحرية ونتيجة للنمو والتطور الذي طرأ على المجتمع الدولي والاعتداء الذي وقع على مصر سنة ١٩٥٦ مما أدى إلى زيادة أهمية البحر الإقليمي، فقد صدر القرار الجمهوري رقم ١٨٠ لسنة ١٩٥٨ يحدد مساحة البحر الإقليمي باثني عشر ميلا تمتد على شواطئ مصر البحرية الممتدة على البحرين الأبيض المتوسط والأحمر، بتبسط في العمق وتقاس هذه المساحة حسب المادة الثالثة من أعمال مؤتمر جنيف سنة ١٩٥٨ من آخر نقطة على طول الشاطئ تنحسر عنها المياة وقت الجزر.

الفرع الثالث
حدود الإقليم وأهميته

أولا: حدود الإقليم:

تفصل كل دولة عن الأخرى حدود، لها أهمية كبيرة إذ عندها تمارس الدولة صاحبة الإقليم سيادتها، وتنتهي عندها سيادة غيرها من الدول بحيث لا يجوز لأي دولة أن تمارس مظاهر سيادتها إلا داخل حدودها، حيث تبدأ بعدها سيادة الدول الأخرى.

وهذه الحدود قد تكون طبيعية كالجبال والأنهار والمحيطات، كالحدود التي تفصل أسبانيا عن فرنسا، والحدود الطبيعية توفر على الدولة المشاكل الكثيرة التي قد تثار بصدد تعيين الحدود كالأسلاك الشائكة والأعمدة والأبراج، وقد تكون

هذه الحدود وهمية كخطوط الطول والعرض، وفكرة الحدود فكرة حديثة، ففي الماضي كان إقليم الدولة يتحدد بالمدى الذي يمكن للقوة المسلحة أن تصل إليه وتحميه، ولم تظهر فكرة الحدود إلا بظهور الدول الحديثة[1]، كما أن هناك دولا كإسرائيل تمتنع حتى اليوم من رسم خرائط لحدودها اعتمادا على ما تصل إليه قوتها المسلحة.

ثانيا: أهمية الإقليم:

سبق أن أشرنا إلى أن الدول المعاصرة تعتبر منظمات إقليمية، ومن هنا تظهر الأهمية الكبيرة للإقليم باعتبار أن شعب الدولة هو الذي يقيم إقامة دائمة في نطاق وحدود هذا الإقليم، كما أن مظاهر سيادة الدولة وسلطانها لا تمارس إلا في حدوده بحيث لا يجوز أن تتعداه، كما سبق أن أشرنا فالإقليم يعد لهذا السبب شرطا من شروط استقلال السلطة السياسية حيث لا يجوز أن تمارس سيادتان مظاهر السيادة والسلطان على إقليم واحد، كما تظهر أهمية الإقليم بصورة واضحة من حيث الاستقرار على بقعة من الأرض يؤدي إلى خلق عدة روابط بين المستقرين عليها من التراث والعادات والتقاليد والطباع والأخلاق والذكريات، ويؤدى إلى وحدة المشاعر والإحساسات ويساعد في النهاية على صهر أفراد الجماعة وتكوين الأمة الواحدة.

ولكون الإقليم ركنا أساسيا من أركان الدولة فإنه يتوقف على وجوده بقاء الدولة واستمرارها كعضو في الجماعة الدولية، فإذا فقدت الدولة إقليمها فإن المنطق يقضى بفناء الدولة وزوالها، إلا أن الفقه يميز بين فقد الدولة إقليمها بصفة دائمة والفقد المؤقت، فالأول وحده هو الذي يؤدي إلى زوال الدولة وفنائها،

---

(١) د.مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري ص٢٠.

فالدولة تنتهي إذا انتهى إقليمها، أما إذا فقدت الدولة إقليمها بصفة مؤقتة فإن ذلك ليس من شأنه أن يؤثر على وجود الدولة طالما أن هذا الفقد مؤقت، وظلت السلطة السياسية قائمة، وفي هذه الحالة فإن السلطة السياسية للدولة تمارس اختصاصاتها من خارج حدودها، ومن أمثلة ذلك احتلال إيطاليا لدولة إثيوبيا، واضطرار الحكومة الإثيوبية إلى ممارسة السلطة من خارج حدودها، وكذلك حينما احتلت ألمانيا النازية فرنسا والنرويج في الحرب العالمية الثانية ومارست حكوماتهما سلطاتهما من إنجلترا وظل ذلك حتى استعادت بلادهما بعد هزيمة ألمانيا في الحرب العالمية الثانية، ومن الأمثلة المعاصرة حينما احتلت العراق دولة الكويت وانتقلت حكومتها إلى المملكة العربية السعودية. ففي هذه الأمثلة ظلت الدولة قائمة رغم فقد الإقليم إلا أنه في كل هذه الحالات كان الفقد بصفة مؤقتة[1]، فلا يمكن تصور وجود الدولة بدون إقليم ولذلك فإنه يتوقف وجود الدولة على وجود إقليم من أجل ذلك لم يعترف الفقهاء في الفقه الدستوري وفي فقه القانون الدولي العام بأن الفاتيكان دولة إلا بعد معاهدة لاتران في فبراير ١٩٢٩ التي جعلت من مدينة الفاتيكان مقرا للكنيسة الكاثوليكية، ومنذئذ اعتبر الفقهاء الكنيسة المذكورة دولة ذات سيادة تمتد سيادتها على الإقليم الموضح في المعاهدة والمحصور في مدينة الفاتيكان[2].

---

(١) د.محمد أنس قاسم: النظم السياسية والقانون الدستوري، ص١٥، ١٦.

(٢) للمؤلف: رئيس الدولة بين الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، و: د.محمد أنس جعفر: المصدر السابق ص١٥، و: د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص١٨٢، الهامش.

الفرع الرابع

حق الدولة على الإقليم

تعددت النظريات التي قيلت في تحديد حق الدولة على إقليمها، وأهم هذه النظريات هي:

أولا: حق الدولة على إقليمها يعتبر حق ملكية:

يرى فريق من الفقهاء أن حق الدولة على إقليمها لا يخرج عن كونه حق ملكية، وقد انقسم أنصار هذه النظرية إلى فريقين:

الأول: ويرى أن حق ملكية الدولة على إقليمها هو من قبيل الحق الذي يتقرر للمالك على أملاكه العقارية في القانون الخاص، وعلى ذلك فإن للمالك – وهو الدولة – ما يترتب على حق الملكية من حقوق، وهي: التصرف والانتفاع والاستغلال، وترجع هذه الفكرة في نشأتها إلى فكرة السيادة حيث كانت في أول الأمر ترتبط بالحاكم، وكان الإقليم تابعا لهذا الحاكم، ومن مشتملات ملكيته، ولما انفصلت السيادة عن أشخاص الحكام انتقلت ملكية الإقليم لصاحب السيادة وهو الدولة[1].

وقد انتقد هذا الاتجاه بشدة للنتائج الخطيرة التي تترتب عليه، وكذلك لاستعارته نظرية من نظريات القانون الخاص للوقوف على حق الدولة على إقليمها.

أما الاتجاه الثاني: فإنه يرى أن حق الدولة على إقليمها هو حق سياسي يتضمن مجموعة من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية[2].

---

(١) د. صفوت عبد السلام: القانون الدولي ص ٢٧٧، و: د.صلاح الدين فوزي: النظم السياسية، ص١٢٤.

(٢) د. صفوت عبد السلام: المصدر السابق ص ٢٧٨.

ثانيا: حق الدولة على إقليمها هو حق سيادة:

ويرى هذا الاتجاه أن حق الدولة على إقليمها إنما هو حق سيادة، والسيادة تخول للدولة السلطة العليا التي لا تعلوها سلطة وبمقتضى السيادة تملك الدولة وضع القواعد القانونية وإلزام مواطنيها بالخضوع لها، وقد تعرضت هذه النظرية إلى انتقادات شديدة؛ ذلك أن السيادة تمارس على الأشخاص لا الأشياء والأموال، كما أن السيادة ليست مطلقة وإنما مقيدة بمبدأ المشروعية، وهي تخضع نتيجة لذلك للرقابة السياسية والقضائية فضلا عن خضوعها للقانون الدولي الذي يضع قيودا على سلطات الدول[1].

ثالثا: نظرية الحقوق العينية ذات الطبيعة النظامية:

يرى بعض الفقهاء أن حق الدولة على إقليمها إنما هو حق عيني يتسم بالطبيعة التنظيمية، يخول للدولة ممارسة سلطاتها على الأفراد في نطاق إقليمها، فهذه النظرية كما يقرر البعض تعكس العلاقة بين الدولة وإقليمها فهناك رابطة بين سلطة الدولة وإقليمها، وهذه الرابطة لا يجوز أن تختلط بفكرة الملكية الخاصة، ولا بفكرة الملكية العامة المتطورة النتائج المترتبة على هذا التكييف، وإنما تتمثل في اعتبار العلاقة بين الدولة وإقليمها قائمة على فكرة الحق العيني ذات الطبيعة النظامية التي تخول للدولة على إقليمها سلطة ذات مضمون [illegible] تمليه مصالحها[2].

---

(١) د. ماجد [illegible]، ص٨٤، و د. صلاح الدين [illegible]، ص١٢٥.

(٢) د. صلاح الدين فوزي، المصدر السابق، ص ١٦٧.

المبحث الثالث

السلطة السياسية

تعرضنا في المبحثين السابقين لركني الشعب والإقليم ونعرض في هذا المبحث لركن السلطة السياسية في النظام السياسي الإسلامي، وفي النظم الدستورية المعاصرة.

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول منهما السلطة السياسية في النظام الإسلامي، وفي الثاني نعرض للسلطة السياسية في النظم الدستورية.

المطلب الأول

السلطة السياسية في النظام السياسي الإسلامي

لا تختلف الدولة الإسلامية عن غيرها من الدول في ضرورة وجود التنظيم أو السلطة السياسية، ليصبح الشعب الذي يقطن على وجه الدوام والاستقرار على إقليم معين (دولة)، مع بعض العناصر الأخرى بالنسبة للنظام الإسلامي، على النحو الذي أشرنا إليه عند الحديث عن ذاتية النظام الإسلامي.

غير أن السلطة السياسية في الدولة الإسلامية تتميز بمميزات وخصائص تنفرد بها، ومرجع ذلك ما سبق أن قررناه من أن الدولة الإسلامية دولة من طراز خاص لها ذاتيتها التي تنفرد بها عن غيرها من الدول المعاصرة، وقلنا أن هذه الذاتية ليس من شأنها أن تضيف إلى أركان الدولة عناصر أخرى يتحتم توافرها فقط، وإنما تضفي هذه الذاتية على كل عنصر من العناصر التي تتألف منها الدولة طابعا

خاصا يميزه عن غيره من العناصر التي تتألف منها الدولة المعاصرة، وتتميز السلطة السياسية في الدولة الإسلامية بمميزات وخصائص، وما يميز حكومة الخلافة عن أي نوع آخر من الحكومات القديمة منها والحديثة أمور ثلاثة:

١-أن السلطة السياسية تمارس اختصاصات دينية وسلطات سياسية.

٢-التزام السلطة السياسية بكفالة تطبيق القانون الإسلامي.

٣-وجوب العمل على تحقيق وحدة الإسلام.

وسوف نبين هذه الخصائص كل في فرع خاص.

الفرع الأول
السلطة السياسية تمارس اختصاصات
دينية وسلطات سياسية

تنحصر وظائف السلطة السياسية في النظم المعاصرة في المسائل السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية وهي في العادة لا تمارس أي اختصاصات دينية، كما أن سلطات الدولة في النظم المعاصرة تسعى في العادة إلى تحقيق غايات وأهداف معينة ليس من بينها تحقيق ما يتطلبه التشريع السماوي من غايات وأهداف.

أما السلطة السياسية في الدولة الإسلامية فتهدف إلى جانب الأهداف التي تنشد تحقيقها السلطة السياسية في النظم المعاصرة، إلى تحقيق أهداف وغايات يستهدف الشرع الإسلامي تحقيقها، وحتى في نطاق الأهداف التي قد تتشابه مع ما تنشده السلطة السياسية المعاصرة فإن التشابه ليس كاملا؛ ذلك أن الشارع الإسلامي وضع جملة من القيود والضوابط من المتحتم أن تتشكل الأساليب التي

تتخذها السلطة السياسية في الدولة الإسلامية وفقا لها، بحيث يجب أن تقف مع ما تقضي به الشريعة الإسلامية بأدلتها التفصيلية وقواعدها الكلية وأصولها الشاملة.

والأهداف الدينية التي ينشدها الشارع ويبغي تحقيقها تتقدم على غيرها من الأهداف الأخرى وتأخذ الأولوية في التطبيق بل إنها تعتبر في المقام الأول وسيلة إلى تحقيق الثانية وضمانا لكفالة تطبيقها ووضعها موضع التنفيذ في الدولة الإسلامية.

لذلك فإن السلطة السياسية في الدولة الإسلامية تمارس نوعين من الوظائف: اختصاصات دينية، وسلطات سياسية.

هذان الالتزامان يجب على السلطة السياسية كفالتهما والعمل على مراعاتهما، بحيث تكون سائر الوظائف في الدولة الإسلامية يراعى في أدائها ما جاءت به الشريعة الإسلامية من قواعد وأحكام.

ذلك أن الشريعة الإسلامية لم تقتصر على تنظيم العلاقة بين الإنسان وربه، وإنما تعدت إلى تنظيم العلاقة بين الإنسان ونفسه، والإنسان وغيره، سواء أكان هذا الغير أفراد المجتمع ذاته، أو المجتمع ممثلا في السلطات العامة[1].

وليس معنى أن السلطة السياسية تكفل نوعين من الوظائف إحداهما دينية والأخرى سياسية أن هناك فصلا بينهما؛ ذلك أن الشريعة الإسلامية لا تقر هذا الفصل أو تعترف به، فقد حوت مجموعة من القواعد والأحكام تغطي سائر مجالات الحياة البشرية المختلفة، فأوجدت مجموعة من النظم تحدد السلوك البشري وفقا لها، وليس هناك مجال في الشريعة للقول بأن لكل من الدين والحياة مجال

---

(١) السنهوري: الخلافة، ص ٢٧ وما بعدها، و: ابن خلدون: المقدمة ٢/ ٥١٦ وما بعدها، و: الإمام الغزالي: الاقتصاد في الاعتقاد، ص ٨٤ وما بعدها.

خاص يختلف عن المجال الذي يعمل فيه الآخر، فالوظائف السياسية التي تقوم بها السلطة السياسية ترتبط ارتباطا وثيقا بالاختصاصات الدينية، ويمثل هذا الترابط سمة أساسية من السمات التي تتميز بها السلطة السياسية في الدولة الإسلامية، ولا يعني القول بالفصل بين الدين والسلطات السياسية إلا أن يجيز أن تتجرد الحكومة من دين الأمة وهو في حد ذاته لا يتفق مع الإيمان بأن الدين منزل من عند الله وأن أحكامه المذكورة في الكتاب والسنة أحكام الله المبلغة بواسطة رسوله، وكل من أشار بمبدأ الفصل بين الدين والدنيا وفصل الدين عن الدولة فهو إما مستبطن الإلحاد وإما......... جاهل بمعنى فصل الدين عن الدولة ومغزاه......"[1].

وإذا كان هذا مسلك الشارع الإسلامي للربط بين الدين والحياة دون انفصام أو تعارض، فإن ذلك يرجع إلى كون الشارع ينظر إلى الكون نظرة واحدة فالدين والحياة كل لا يتجزأ لا يمكن أن نأخذ جانبا وندع الآخر لأنه لا يمكن أن نحقق مقاصد الشارع وأهدافه بكفالة جانب وإهدار الآخر.

وفي هذا يقرر الدكتور محمد عبد الله العربي أنه: "بغير تعاليم الإسلام يختل النظام الاقتصادي ويتسرب الفساد إلى أجهزته الحكومية، وبغير التعاليم الحكومية يتعذر توجيه الأمة كوحدة واحدة لتحقيق غاياتها ومصالحها المشتركة كما يتعذر كفالة تطبيق ما تقضي به تعاليم العقيدة"[2].

طبيعة الاختصاصات الدينية للسلطات السياسية:

ليس معنى القول بأن السلطة السياسية في الدولة الإسلامية تتمتع بكفالة

---

(١) الشيخ مصطفى صبري: موقف العقل والعلم والعالم، ٢١٩/٤ وما بعدها.

(٢) د.محمد عبد الله العربي: نظام الحكم في الإسلام ص ٣٧ – ٣٨.

اختصاصات دينية أن يكون لها سلطة روحية على المسلمين، مثل سلطة البابوات والرؤساء الدينيين في النظام المسيحي التي استمدوها من بعض النصوص، ونتيجة لها مارس رجال الدين المسيحي سلطات خطيرة تمثلت في إعطاء أنفسهم الحق في طرد الناس من رحاب الله عز وجل، ومحاولة السيطرة على معتقداتهم وتفكيرهم، وتحديد ما يعتبر خطأ وما يعتبر صوابا.

أما في النظام الإسلامي: فلا توجد فيه مثل هذه السلطة؛ لأنها منتفية أساسا في الإسلام، ومن ثم فلا يجوز الخلط بين حكومة الخلافة – السلطة السياسية في الدولة الإسلامية – وغيرها من الحكومات الدينية أو الثيوقراطية في الفقه الغربي، حيث يكون لصاحب السلطة الدينية أن ينفرد بتلقي أحكام الشريعة، وأن تكون إرادته هي القانون، كما يكون لحائز هذه السلطة حق التحكم والتسلط، وليس للرعية إلا الطاعة والامتثال لأوامره ونواهيه[1].

فرئيس الدولة الإسلامية وإن كان يملك اختصاصات دينية، إلا أنه لا يملك أدنى سلطة روحية على المسلمين، كما أنه لا يملك أن يستبعد أي شخص من نطاق العقيدة، كما لا يستطيع – هو أو غيره من الحكام والفقهاء – أن يتلقى اعترافات أو يمنح بركات، وهو ليس قديسا أو معصوما من الخطأ، كما لا يستطيع أن يفرض أفكارا تتعلق بالعقيدة وأصول الأيمان، وحتى في المسائل الاجتهادية فالمجتهدون وحدهم هم الذين لهم الحق في التصدي للمسائل الاجتهادية، ولا يكون له الحق في ذلك إلا إذا كان مجتهدا، وهو في هذا النطاق لا يتمتع بأي أفضلية على غيره من المجتهدين، أما فيما يتعلق بالأحكام الاعتقادية فكما سبق أن أشرنا لا يملك الخليفة

---

(١) الإمام محمد عبده: الإسلام والنصرانية ص٢٠ – ٢١، و: رشيد رضا: الخلافة، ص ١٢٧، و: السنهوري: الخلافة، ص ١٤١ وما بعدها.

ولا غيره من المجتهدين حق التصدي لها أو الادعاء بأن لهم سلطة في نطاقها، فدورهم يقتصر في نطاق التشريع على بيان حكم الشرع فيما يفوضون في البت فيه من أحكام اجتهادية مما ليس فيه نص محدد مع عدم جواز مصادمة نص أو قاعدة من القواعد الكلية، ويتولى ذلك المجتهدون بالشروط والأوضاع المقررة بالنسبة لأهل الاجتهاد.

وهذا الأصل قرره الإسلام بصورة قاطعة ومحكمة، حيث سلب الحكام أيا كان مركزهم في الدولة الحق في السيطرة الروحية على غيرهم من المسلمين؛ لأن هذه السلطة لم يمنحها الله عز وجل لحاكم ولا لرسول ولا لنبي، فكل هؤلاء ليس لهم أدنى سيطرة على سرائر الناس، أو حق الإكراه والإجبار على الدخول في نطاق العقيدة، أو المحاسبة على خلجات القلوب وسرائر النفوس، أو الحرمان من الجنة، أو تقرير العذاب بالنار؛ لأنها سلطة ينفرد بها الله وحده عز وجل دون غيره من البشر، وقد أشارت النصوص القرآنية إلى ذلك بصورة باتة وجازمة لا تترك أي ثغرة للادعاء في هذا النطاق، ومن هذه النصوص: ﴿فذكر إنما أنت مذكر * لست عليهم بمسيطر﴾ [1]، ﴿نحن أعلم بما يقولون وما أنت عليهم بجبار﴾ [2]، ﴿وما أنت عليهم بوكيل﴾ [3]، ﴿ما عليك من حسابهم من شيء وما من حسابك عليهم من شيء﴾ [4]، ﴿قل

---

(١) سورة الغاشية آية ٢١.

(٢) سورة ق آية ٤٥.

(٣) سورة الأنعام آية ١٠٧.

(٤) سورة الأنعام آية ٥٢.

إني لا أملك لكم ضرا ولا رشدا ﴾[1] ، ﴿إنك لا تهدي من أحببت ولكن الله يهدي من يشاء ﴾[2] ، ﴿قل إنما أنا بشر مثلكم يوحى إلي إنما إلهكم إله واحد ﴾[3].

فمن هذه النصوص تتبين بطريقة لا تدعو إلى الشك أن السلطة الروحية التي يمارسها البعض على البعض قد نفاها الإسلام بشدة، وأن أي ادعاء بها بعد انتهاء الوحي بوفاة النبي ﷺ يكون القصد منه ممارسة سلطة على البشر وهي سلطة مرفوضة من أساسها.

ورئيس الدولة في الإسلام وإن كان يملك أن يمارس اختصاصات دينية وسلطات سياسية إلا أنه ليس إلا رئيس حكومة مقيدة بنصوص محكمة من الشارع، ولا رقابة له على أرواح الناس، ويقتصر دوره ودور السلطة العامة التي يرأسها ويهيمن عليها على تنفيذ ما جاء به الشارع من نصوص وأحكام، وطاعته محصورة في التزامه بذلك بحيث لو خرج عما قضى به الشارع فإنه يكون غير واجب الطاعة؛ حيث لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق، فطبيعة الإسلام ترفض أي مظهر من مظاهر التقديس يمكن أن تعطى لأي فرد من البشر، سواء أكان هذا الفرد حاكما أو وليا من الأولياء حيث لا يجوز للمسلم أن يتلقى أحكاما دينية إلا من الله عز وجل.

بين الاختصاص والسلطة في الفقه الإسلامي:

قلنا أن رئيس الدولة في الإسلام يمارس اختصاصات دينية وسلطات سياسية، ولم نقل كما قال بعض الشراح أن رئيس الدولة يملك سلطات دينية

---

(١) سورة الجن آية ٢١.
(٢) سورة القصص آية ٥٦.
(٣) سورة فصلت آية ٦.

وسياسية؛ لأن رئيس الدولة في الإسلام والسلطة التي يمثلها – كما قررنا – لا يملكان أدنى سلطة بالنسبة للاختصاصات الدينية؛ لأن الشارع يستقل بتنظيمها وفق قواعد الشريعة القاطعة والمحكمة، بحيث يكون تصرف السلطات العامة بصددها مسبوقا بهذه القواعد ويمارس الاختصاص وفقا لها وبالشروط والأوضاع التي بينها الشارع، ولا يجوز الادعاء في نطاقها بأي سلطة، كما لا يجوز أن يتدخل في أدائها إلا بالقدر الذي يؤدي إلى كفالتها والعمل على مراعاتها وتحقيقها في الدولة الإسلامية.

ومن ثم كان اختيارنا لاصطلاح (الاختصاص) للتعبير به عما يمارسه رئيس الدولة الإسلامية والسلطات العامة في الدولة الإسلامية من واجبات دينية، ولكي نؤكد أن الخليفة لا يملك في نطاقها أي سلطة روحية كما لا يملك أي سلطة تقديرية في نطاقها، إنما يتكفل بتنفيذها وكفالتها، باعتباره ينوب عن الرسول ﷺ ويخلفه في السهر عليها ومراعاتها.

وما قررناه يرتب نتيجة هامة مؤداها أنه لا يجوز للمسلم أن يتلقى في نطاق هذه الاختصاصات أي أمر إلا على ضوء ما سنته له الشريعة من أحكام، ويترتب على هذه النتيجة نتيجة أخرى لا تقل عنها أهمية في نطاق السلطة العامة وهي أن الفصل بين السلطة السياسية في النظام السياسي الإسلامي والسلطة الروحية أو الدينية موجود منذ البداية، وليس ثمة حاجة إلى مصلح لإعلامها؛ لأن الله عز وجل بينها في نصوص كتابه وعلى لسان نبيه بيانا قاطعا، وقد جزم بذلك قوله عز وجل: ﴿اليوم أكملت لكم دينكم وأتممت عليكم نعمتي ورضيت لكم الإسلام دينا﴾.

وإنه لمن الزيف والمغالطة والبعد عن منطق الإسلام وأصوله القول بأن الإسلام لم يفصل بين السلطتين السياسية والروحية، وعلى ذلك فإننا نرى كما ذهب إلى ذلك الإمام محمد عبده وغيره من الفقهاء، بأن السلطة السياسية في النظام

السياسي الإسلامي سلطة مدنية من كل الوجوه.

ويترتب على ما قرره الفقهاء بشأن طبيعة السلطة السياسية في الدول الإسلامية نتيجتان:

النتيجة الأولى: أن السلطة السياسية في الدولة الإسلامية ليس من بين من يمارسونها من الحكام من هو بالمعصوم، أو محلا لتلقي الوحي، كما لا يوجد من يتمتع في فهم الكتاب أو السنة بأي ميزة يتميز بها على سائر المسلمين إذا ما توفرت فيهم الشروط الخاصة بالمجتهدين [1].

النتيجة الثانية: أن الشريعة الإسلامية لا تقر ولا تعترف بالنظريات الثيوقراطية التي حاولت أن تضفي على السلطة العامة صبغة من القدسية الإلهية بحيث تخرج بها عن نطاق البشر وعن إمكان مساءلتهم أو حق الرقابة عليهم، وأن ما قيل في الفقه الإسلامي من بعض الفرق الإسلامية كالشيعة، وما ادعاه بعض الخلفاء العباسيين من أنهم يستمدون حكمهم من الله، لا يتفق مع أصول الإسلام وقواعده وروحه العامة، بل يعد في حقيقة الأمر انتهاكا لهذه النصوص وتلك القواعد وخروج على أحكامها.

لذلك نري أن الماوردي في تعريفه للخلافة (الحكومة الإسلامية) كان دقيقا في التعريف إلى أبعد مدى، فهي لا تعدو في نظره أن تكون "حراسة الدين وسياسة الدنيا"، والحارس لا يملك أن ينقص أو يزيد فيما كلف به من حراسة، وهو ما يعني أن الخليفة باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية لا يزيد دوره إلا أن يكون "وكيلا منفذا "

---

(١) السنهوري: الخلافة ص١٤٢ وما بعدها، الإمام محمد عبده: الإسلام والنصرانية ص٦٧، رشيد رضا: الخلافة ص ١٢٨، د. أحمد كمال أبو المجد: نظرات حول الفقه الدستوري في الإسلام ص٣٤.

بالنسبة للاختصاصات الدينية، كما يعبر هذا التعريف عن السلطة التقديرية الواسعة للخليفة في مجال ممارسة السلطات السياسية "سياسة الدنيا"، إلا أن الشارع الإسلامي وإن كان قد منح السلطة العامة سلطة تقديرية واسعة في نطاق السلطات السياسية إلا أنه وضع الضوابط الدقيقة التي تحول دون مخالفة القانون أو الانحراف في استعمال السلطة أو التجاوز بها عن المصلحة الأساسية التي استهدف الشارع من تشريعه لها[1].

الفرع الثاني

التزام السلطة السياسية في الدولة الإسلامية

بكفالة تطبيق القانون الإسلامي

من السمات الأساسية التي تتميز بها السلطة السياسية في الدولة الإسلامية أنها محكومة بقواعد إلهية يتحتم على السلطة العامة أن تعمل في نطاقها، سواء كانت هذه النصوص تعطي لها حرية وتقديرا معينا بأن حددت الإطار العام للسلطة وتركت لها في داخل هذا الإطار قدرا من الإرادة تعمل في نطاقه مستهدفة في ذلك المصلحة الأساسية التي ابتغى الشارع تحقيقها، أو حددت كيفية ممارسة السلطة تحديدا دقيقا بحيث لا تخول لها أدنى سلطة أو تقدير.

وقد أشارت النصوص في مواقع عديدة إلى حتمية التزام السلطة العامة في الدولة الإسلامية بضرورة الامتثال لما جاء به الشارع من قواعد وأحكام، ومن هذه النصوص قوله عز وجل: ﴿إن الحكم إلا لله أمر ألا تعبدوا إلا إياه ذلك الدين القيم﴾[2]،

---

(١) الإمام محمد عبده: الإسلام والنصرانية ص ٦٣، ٦٤، رشيد رضا: الخلافة ص ١٢٦، مشار إليه سابق: عناصر القوة في الإسلام ص ١٤٥.

(٢) سورة يوسف آية ٤٠.

وقوله تعالى: ﴿يقولون هل لنا من الأمر من شيء قل إن الأمر كله لله﴾[1]، وقوله تعالى: ﴿اتبعوا ما انزل إليكم من ربكم ولا تتبعوا من دونه أولياء﴾[2]، وقوله تعالى: ﴿ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون﴾[3]، وقوله تعالى: ﴿ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الظالمون﴾[4]، وقوله تعالى: ﴿ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الفاسقون﴾[5].

والتزام السلطة العامة بتطبيق القانون الإسلامي حسب ما وضحته النصوص نتيجة منطقية لكون السلطة السياسية في الدولة الإسلامية وعلي رأسها رئيس الدولة تمثل الرسول وتخلفه في ممارسة السلطة العامة على سائر المسلمين. وبمقتضي هذه الرئاسة تتحدد مشروعية ممارستها للسلطة العامة وحتمية أن تكون تصرفاتها وفق ما يقضي به القانون الإسلامي، فالدولة الإسلامية تسبق النظم المعاصرة في كونها دولة قانونية منذ لحظة ميلادها يجب أن تخضع تصرفات هيئاتها الحاكمة من أعلاها إلى أدناها وفق القواعد والنصوص التي جاء بها الشارع الحكيم. فالسلطة – أي سلطة – لا تمارس عملها إلا وفق قواعد محددة وسابقة عليها، هذه القواعد إما أن تكون قد سلبت السلطة السياسية الحق في التقدير بحيث يجب أن تتصرف وفق القيود والقواعد التي رسمها الشارع في هذا الخصوص وهذا نجده في غالب الأمر في كل المسائل المتعلقة بالإيمان والعقيدة كما نجده في بعض المسائل المتعلقة بالنظام العام في الدولة

---

(١) سورة آل عمران آية ١٥٤.

(٢) سورة الأعراف آية ٣.

(٣) سورة المائدة آية ٤٤.

(٤) سورة المائدة آية ٤٥.

(٥) سورة المائدة آية ٤٧.

الإسلامية، وإذا كانت الدولة الإسلامية تمارس في نطاق هذه المسائل قدرا من السلطة فهي من قبيل الاختصاص المقيد تقيدا تاما بما حتمته النصوص، وقد تكون الشريعة الإسلامية قد حددت النطاق والدوائر التي تمارس في نطاقها السلطة بحيث يكون لها الحق في التقدير ومن ثم تعتبر هذه السلطة تقديرية، ومثل هذا النوع من السلطات وضع الفقه الإسلامي على ممارسته قيودا وضمانات، وتتمثل القيود في عدم مخالفة القانون أو الانحراف في استخدام السلطة عن المصلحة العامة للمجتمع الإسلامي أو إساءة استعمالها، كما تتمثل الضمانات التي تحول دون ذلك في الشورى والرقابة والمسئولية هذه القيود وتلك الضمانات تجعل ممارسة السلطات السياسية في الدولة الإسلامية - وإن بدا ظاهرها أنها سلطة تقديرية واسعة - من قبيل السلطة المقيدة، أو هي سلطة تقديرية ومقيدة في آن واحد، مقيدة لكونها محدودة بالقواعد الكلية والأصول الشاملة التي قررها الفقه الإسلامي، وتقديرية لأن الشارع قد حدد إطار ونطاق هذه السلطة، وترك لها فيما دون ذلك حق التقدير والملائمة في نطاق الإطار المحكم الذي رسمه الشارع وعلى النحو الذي يحقق مصلحة جماعة المسلمين.

فالسلطة في النظام السياسي الإسلامي سواء أكانت تقديرية أم مقيدة هي سلطة قانونية تحددها القواعد القانونية التفصيلية والأصول الكلية والشاملة المستمدة من القرآن الكريم والسنة وما يستخلص منها من مبادئ وأحكام.

والقانون الإسلامي الذي تلتزم السلطة العامة بتطبيقه والعمل وفقا له بحيث تتحدد به مصادر المشروعية في الدولة الإسلامية هو ما أطلق عليه علماء الأصول ورجال الفقه "أدلة الأحكام"، وأدلة الأحكام في الشريعة الإسلامية كثيرة ومتنوعة وهي في جملتها تحوي عنصرين أساسيين لا يتوفران لأي تشريع وضعي وهما عنصر

الثبات والتطور.

وبتوفر هذين العنصرين للشريعة الإسلامية استطاعت أن تقف صامدة لكي تجابه كافة التطورات التي تطرأ على المجتمع في أي زمان وأي مكان بحيث تمكن هذه المصادر المجتهدين من رجال الفقه الإسلامي استنباط القواعد والنصوص التي تنظم الحوادث التي تطرأ على الناس وتجد عليهم وليس فيها نص محدد في القرآن أو السنة.

ومصادر المشروعية تنحصر في القرآن والسنة والاجتهاد، والاجتهاد يشمل مصادر عظيمة للمشروعية في الفقه الإسلامي، وذلك لكونه لا يتحدد في مصدر واحد وإنما يحوي مجموعة من المصادر تنبع كلها من أعمال الفكر لاستنباط القواعد الفقهية التي تصلح للبشرية من القرآن والسنة، ويتمثل الاجتهاد في الإجماع والقياس والمصلحة وغيرها من مصادر الشريعة الإسلامية.

ويمثل الكتاب والسنة عنصر الثبات في القانون الإسلامي لكونهما يحددان الإطار العام والدائرة التي يتحتم أن تتشكل كل التصرفات - من الحكام أو المحكومين - وفقا لها، سواء كانت هذه التصرفات فردية أو في نطاق السلطة العامة، فالأعمال والتصرفات كلها والقوانين كلها يجب أن تنسق وتتوافق مع ما يقضي به القرآن وتقضي به السنة. كما يمثل الاجتهاد عنصر التطور وهو ما يعطي للشريعة الإسلامية المرونة الكافية لإمكان إعطاء كل واقعة الحكم الشرعي الذي يلائمها.

الفرع الثالث

وجوب العمل على تحقيق وحدة الإسلام

سبق أن قررنا أن الوحدة الدينية هي المعيار الذي نصبه الشارع ليكون أساسا لوجود الأمة الإسلامية،وأنه على أساس هذه الوحدة يكون المسلمون في جميع

مشارق الأرض ومغاربها أمة واحدة، إعمالا لقوله عز وجل: ﴿إن هذه أمتكم أمة واحدة وأنا ربكم فاعبدون﴾ [1]، وقوله تعالى: ﴿وإن هذه أمتكم أمة واحدة وأنا ربكم فاتقون﴾ [2].

ولما كان الإسلام هو دين الله الخالد ورسالته الأزلية للبشرية جميعا: ﴿قل يا أيها الناس إني رسول الله إليكم جميعا﴾ [3]، فإن الوضع الطبيعي الذي يترتب على ذلك هو أن الأمة الإسلامية تتسع باتساع الإسلام وتنتشر بانتشار العقيدة.

ولما كانت "السلطة العامة" في الفقه الإسلامي ضرورية أوجبها الشارع بأدلة عديدة، فإن أهم سمة من السمات التي تتميز بها السلطة في الدولة الإسلامية هي أنها سلطة عامة يجب أن تمتد لتضم جميع الأقطار الإسلامية التي تتجسد فيها الأمة الإسلامية الواحدة وأن تكون جميعا "دولة" واحدة تضم جميع البلاد التي توصف بأنها "دار إسلام".

غير أن هذه الوحدة تعرضت – نتيجة جملة عوامل – إلى التفتت والانهيار، الأمر الذي أدى إلى أن يصبح القول بوحدة الدولة ووحدة السلطة السياسية فيها من الأقوال النظرية، وهي في ذلك أقرب إلى الخيال أو الوهم منها إلى الحقيقة والواقع، نظرا إلى أن العوامل التي أدت إلى الأفول والانهيار كانت من القوة بحيث أدت إلى تعميق التفتت الذي واجهته الأمة الإسلامية.

إلا أن ذلك ليس من شأنه أن يقلل من قاعدة الوحدة التي تظل دوما وأبدا

---

(1) سورة الأنبياء آية ٩٢.

(2) سورة المؤمنون آية ٥٢.

(3) سورة الأعراف آية ١٥٨.

القاعدة الأساسية التي يتشكل وفقا لها الهدف الذي يجب أن تعمل في إطاره وتسعى إليه السلطة السياسية في أي دولة من الدول الإسلامية في الوقت الحاضر.

كما تلقي هذه القاعدة عبئا كبيرا علي السلطة السياسية من حيث أنها تجعل من بين أهدافها الأساسية الوحدة كهدف قومي يؤدي السعي إليه إلى خلق أواصر التضامن بين مختلف الشعوب الإسلامية، كما أن ذلك من شأنه أن يضفي على أي بادرة تؤدي إلى تحقيق الوحدة بين المسلمين الشرعية اللازمة وهي في حد ذاتها أسمى من أي شرعية مستمدة من المواثيق أو النصوص الوضعية؛ لأن هذه الشرعية مرتبطة أساسا بما يستهدفه الشارع ويبغي تحقيقه.

إلا أننا نري - كما ذهب إلى ذلك الدكتور السنهوري - أنه إذا كانت الوحدة التي ينشدها الإسلام تعتبر من القواعد الباتة والقاطعة، إلا أن ذلك لا يعني أنها قاعدة جامدة يجب أن تنصب في قالب معين لا تتخطاه وإنما يرد عليها تحفظان هما:

الأول: أن هذه السلطة وإن كان يجب أن تكون عامة، كضمان لوحدة الإسلام، فإن هذه الوحدة يجب أن نفهمها بمرونة معينة، ذلك أن الوحدة لا تعني أن تكون في شكل إمبراطورية مركزية وإنما يجب أن ترتبط ارتباطا وثيقا بمتطلبات التطور الاجتماعي والسياسي، وعلى ضوء ما يحقق للمسلمين مصالحهم، فإذا ما تطلب التطور أن تكون الوحدة على شكل معين من الأشكال الاتحادية فإن من اللازم والضروري أن لا نتردد في الأخذ بهذا الشكل طالما أن ذلك يتواءم ويتفق مع المصلحة العامة للمجتمع الإسلامي ويحول دون تفتت قد يكون نهائيا لا رجعة فيه، وينتج من ذلك أن قاعدة الوحدة يجب أن تتشكل وفق ما تتطلبه ظروف التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي في الدولة وعلى ضوء المصالح العامة للمسلمين

أنفسهم.

وفي هذا النطاق فإنه يقع العبء الأكبر على الفقهاء المسلمين في البحث عن صيغة ملائمة تنظم الأشكال الجديدة وعلاقاتها بالسلطة المركزية أو علاقاتها بعضها ببعض على نحو يحقق للإسلام وحدته.

الثاني: أن السلطة السياسية وإن كان من الطبيعي أن تكون عامة بحيث يخضع لها المسلمون جميعاً، فإن ذلك لا يعني الاعتراف للسلطة العامة في الدولة الإسلامية بالسيادة الشخصية على كل من يؤمن بالإسلام أيا كانت الدار التي ينتمي إليها، فمفهوم السلطة وشمولها إنما يتحدد على المناطق التي تعتبر "دار إسلام"، والتي يكون للمسلمين فيها السيادة الكاملة عليها على النحو الذي وضحناه عند حديثنا عن إقليم الدولة الإسلامية، بحيث لا تمتد خارج نطاق الإقليم التي تشملها هذه الدار.

فالدولة الإسلامية وفقا لذلك لا تمتد سلطتها على الأقليات الإسلامية التي تعيش في نطاق سيادة دولة أخرى (دار العهد – أو دار الحرب)؛ لأن من المبالغ فيه والذي لا يمكن تحقيقه أن يدعي بامتداد السلطة السياسية في الدولة الإسلامية لتشمل ممارسة السيادة على هذه الأقليات؛ لأن ذلك من شأنه أن يجعل الدولة الإسلامية في صراع دائم ومستمر مع البلاد الأخرى لأنه يمس سيادة هذه الدول على رعاياها، ومن ثم فإن السيادة التي تمارسها الدولة الإسلامية على المسلمين لا تمتد خارج أراضيها. وفي هذا النطاق نؤكد ما سبق أن أبديناه من أن الوضع الراهن الذي يعيشه المسلمون اليوم وما انتهى إليه من انقسام المجتمع الإسلامي إلى كيانات إقليمية متعددة بحيث أصبحت التجزئة أهم تطبيقات نظرية الضرورة في القانون العام الإسلامي لأن هذه التجزئة – إن لم نكن قد تجاوزنا القول – وبعد أن عمقتها

عوامل حذرية وأساسية لدى الشعوب التي تحتويها الأمة الإسلامية أدت إلى أن أصبح القول بوحدة السلطة السياسية أمرا نظريا بحتا يبعد كل البعد عن الواقع، وأن البحث في حل هذه المشكلة إنما يتطلب في المقام الأول كما قرر الفيلسوف الجزائري مالك بن نبي وجود قانون دولي ينظم العلاقة بين الدولة الإسلامية بعضها ببعض وتحدد الصيغ المناسبة لهذه العلاقات على نحو يحقق التضامن والتقارب ويعمق أواصر الصلة بين مختلف الشعوب التي يحتويها العالم الإسلامي طالما أن وحدة السلطة السياسية أصبحت مستحيلة التحقيق.

المطلب الثاني

السلطة السياسية في النظم الدستورية المعاصرة

نتناول في هذا المطلب أهمية وجود السلطة العامة ثم نتناول بعد ذلك خصائص السلطة السياسية:

الفرع الأول

أهمية السلطة العامة

قررنا فيما سبق أنه لكي توصف الجماعة السياسية بأنها دولة فإن ذلك يتطلب توفر أركان ثلاثة: الشعب والإقليم والسلطة السياسية، فلا يكفي لوجود الدولة طبقا لذلك أن تستقر جماعة ما على إقليم محدد وإنما يتطلب الأمر وجود التنظيم أو السلطة السياسية، أو النظام حسبما اختلفت تعبيرات الفقهاء في التعبير عن السلطة السياسية كركن ثالث للدولة، وهو ما يعني وجود طبقة من الحكام وأخرى من المحكومين. وعنصر الخضوع لنظام سياسي يتفوق على غيره من العناصر اللازمة لوجود الدولة؛ ذلك أن الدولة لا يمكن أن تعمل إلا من خلال سلطة تتولى قيادتها.

والسلطة السياسية كظاهرة عامة من الظواهر اللازمة للمجتمعات السياسية، حتى أن بعض الفقهاء يرى أن ظاهرة السلطة ليست من الظواهر القاصرة على المجتمعات الإنسانية بل قد تتحقق هذه الظاهرة في غير المجتمعات الإنسانية كما هو مشاهد لدى بعض الجماعات الحيوانية الراقية وكذلك الأمر في عالم الحشرات كالنمل والنحل.

أما في نطاق الدولة فإن السلطة السياسية من الظواهر اللازمة والحتمية لتنظيم العلاقات بين أفراد الجماعة ولتحقيق الأهداف والغايات والمصالح العامة التي من أجلها تجمع الأفراد في مجتمع سياسي واحد، كما أن السلطة السياسية في الدولة هي التي تتكفل بالدفاع عن إقليم الدولة في مواجهة الدول الأخرى، وهي التي يتوفر لها وحدها سلطة الأمر والنهي بمعنى أنها هي التي تمارس مظاهر السيادة والسلطان، كما أنها تقوم بوضع القوانين التي تنظم سلوك الجماعة، وتعمل على تنفيذه وحمايته من أي اعتداء مستخدمة في ذلك القوة الجبرية إذا تطلب الأمر ذلك.

وعلى ذلك فإن ظاهرة السلطة من الظواهر الحتمية لتحقيق الأغراض التي من أجلها تجمع الأفراد، ذلك أنها هي وحدها القادرة على تجسيد الآمال المشتركة بما تكفله من تحقيق إرادة ذاتية تعمل من أجل أهداف اجتماعية أكثر دقة ووضوحا وهو المعنى الذي أدي إلى القول بأنها: "قوة في خدمة فكرة موجهة قوة مخصصة لقيادة الجماعة في التقصي عن الصالح المشترك وقادرة - إذا اقتضى الحال - على أن تجبر الأعضاء على التزام المواقف التي تأمر بها.

وإذا توفر للجماعة التي تستقر على إقليم محدد ظاهرة السلطة السياسية، فإن هذه الجماعة يطلق عليها وصف الدولة، دون أن يتطلب فوق هذه العناصر - الشعب والإقليم والسلطة - أي عناصر أو شروط أخرى.

فلا يشترط أن يكون الحكام الذين يحوزون السلطة ويقومون بمهامها قد تولوا بطريقة معينة فسواء أكانوا قد حازوا هذه السلطة بالقوة والقهر، أو كانت حيازتهم لها تعتمد على رضاء المحكومين، وسواء أكان الحائز على هذه السلطة ملكا أو رئيسا للجمهورية أو كانت سلطة استبدادية أو ديمقراطية، فإن المجتمع الذي توفرت له هذه الظاهرة يوصف بأنه دولة، طالما أن هذه السلطة كانت تستجمع

مظاهر السيادة والسلطان وكانت من الشمول بحيث تتسع ممارستها لتشمل إقليم الدولة كله ومن يقطنون فيه، ويقرر البعض أنه يستوي أن تكون هذه السلطة وطنية أو أجنبية إذ إن ذلك لا يؤثر على وجود الدولة وإنما يؤثر على استقلالها كما هو في العراق الآن.

ويقرر بعض الفقهاء أن المجتمع السياسي لا يوصف بأنه دولة حق ولو توفرت له ظاهرة السلطة السياسية إلا إذا كانت هذه السلطة تستند إلى رضاء المحكومين واختيارهم، ذلك أن السلطة حين تتجرد من رضاء المحكومين وقبولهم، فإنها تكون من قبيل السلطة الفعلية وتفقد بالتالي سند مشروعيتها ولا تعد الجماعة التي تحققت فيها ظاهرة السلطة السياسية دون أن تستند إلى رضاء المحكومين دولة بالمعنى القانوني.

ونرى أن ما ذهب إليه جمهور الشراح في عدم اشتراط استناد السلطة السياسية على رضاء المحكومين لكي يوصف المجتمع السياسي بأنه دولة هو الرأي الراجح، ذلك أن كثيرا من الدول القديمة والمعاصرة لا تعتمد السلطة السياسية فيها على رضاء المحكومين، كما أن ظاهرة السلطة لم تستند في تاريخ نشأتها في كثير من الدول والجماعات السياسية على رضاء الأفراد وقبولهم، ومع ذلك فإن أحدا لم يقل أن هذه الدول أو تلك لا تعد دولا بالمعنى القانوني.

الفرع الثاني

خصائص السلطة السياسية في النظم المعاصرة

تتميز السلطة السياسية في الدول المعاصرة بعدة خصائص فهي سلطة أصلية ذات اختصاص عام، قاهرة، دائمة، وهي حق للدولة لا يجوز التصرف فيها أو التنازل عنها كما أنها لا تسقط بالتقادم، وهي واحدة لا تتجزأ، كما أنها سلطة ذات

طبيعة سياسية فضلا عن كونها سلطة مدنية، كما أنها سلطة زمنية، كما أنها سلطة ذات سيادة.

وفيما يلي نلقي نظرة موجزة على ما أجملناه:

أولا: السلطة العامة في الدولة سلطة أصلية:

أول ما تتميز به السلطة العامة في الدولة المعاصرة هو كونها سلطة أصلية، بمعنى أن هذه السلطة لا تنبع من أي سلطة أخرى أعلى منها، لأنها تستمد اختصاصها من نفسها مباشرة، أو من القانون الدولي لا من أي سلطة أخرى، لأنه لا توجد سلطة أعلى منها داخل حدود الدولة، وهي مصدر كل سلطات الدولة.

والسلطة العامة بهذا المعنى تعد أساسا لكل السلطات التي تمارس مظاهر السيادة في الدولة؛ لأن هذه الأخيرة تستمد سلطتها من سلطة الدولة باعتبارها منبع كل السلطات كما أن كل السلطات الأخرى تخضع خضوعا مباشرا ومطلقا لوسائل الرقابة التي تمارسها الهيئات العامة في الدولة.

ثانيا: أنها سلطة ذات اختصاص عام:

لا تقتصر سلطة الدولة على مجال لا تتعداه إلى غيره من المجالات وإنما تمتد سلطاتها لتشمل سائر مجالات الحياة المختلفة،في حدود إقليم الدولة، بعكس السلطات الأخرى التي يتحدد اختصاصها في ممارسة وظائف محددة لا يجوز لأي سلطة منها أن تتجاوز النطاق المرسوم لها وفق ما هو مبين في أحكام الدستور. فالسلطة التشريعية يقتصر مجال نشاطها على سن القوانين، والسلطة التنفيذية يقتصر دورها على تنفيذ القانون والسهر على أداء الخدمات اليومية عن طريق إدارتها للمرافق العامة، كما يقتصر دور السلطة القضائية على تطبيق القانون وفض المنازعات بين أفراد الجماعة، في حين أن سلطة الدولة تسمو فوق هذه السلطات

جميعا وتعلوا عليها ولا يجوز تحديد نطاق سلطتها في مهام محددة.

فالسلطات التشريعية، والتنفيذية والقضائية وإن كانت لا تتقاسم سيادة الدولة لأنها واحدة لا تتجزأ، وإنما تتقاسم اختصاصات محددة، إلا أن هذه الاختصاصات منوطة بأحكام الدستور الذي يستطيع أن يحد منها، أو يوسع في اختصاص سلطة على حساب الأخرى دون أن يكون لأي منها الحق في الاعتراض على أن عملا ما يعد من اختصاصها وحدها دون غيرها من السلطات.

ثالثا: أنها سلطة قاهرة تحتكر مصادر القوة:

ومعنى كون سلطة الدولة سلطة قاهرة أنها وحدها التي تملك القوة المادية التي تمكنها من تنفيذ أوامرها والدفاع عن كيانها، ومن ثم فإن السمات الأساسية لسلطة الدولة المعاصرة أنها وحدها التي تحتكر القوة العسكرية لحماية أمنها في الداخل أو الخارج، وهي التي تتكفل بتنظيم هذه القوة وتخضع هذه الأخيرة لسياساتها العليا وتعد المظهر الحقيقي والفعال لسلطتها بحيث لو وجدت قوى أخرى مناوئة لها فإن هذا يعني فناء الدولة وانهيارها، وكذلك الحال لو كانت هذه السلطة من الضعف بحيث لم تستطع بسط سيطرتها على إقليمها أو حماية هذا الإقليم من اعتداء القوى الأخرى.

ولكون هذه السلطة، سلطة قاهرة فإنها تعتمد على مؤسسات وتنظيمات تكفل لها فرض سيطرتها وبسط أوامرها وتأكيد سلطاتها العليا كالجيش والبوليس والقضاء، حتى أن البعض ربط هذا العنصر بوجود الدولة فقرر أن معيار وجود الدولة هو فكرة الاحتكار الشرعي للعنف.

رابعا: أن سلطة الدولة سلطة دائمة:

ومعنى أنها سلطة دائمة، أنها لا ترتبط بأشخاص الحكام أو بوجودهم، فهم

يتولون وينعزلون، وتبقي سلطة الدولة دون أن تتأثر بمجيئهم أو ذهابهم؛ لأنها سلطة تمتد إلى ما وراء الحكام العرضيين ولا تتأثر بزوالهم، فهم ليسوا إلا أدوات تمارس بهم الدولة سيادتها وسلطانها وعلي ذلك فإن سلطة الدولة لا تقبل الانقطاع فهي دائمة الوجود، ولا يقطع هذا الاستمرار تعاقب الحكام أو تغييرهم.

خامسا: إن سلطة الدولة حق لا يقبل التصرف فيه أو التنازل عنه كما أنه لا يسقط بالتقادم:

كما أن سلطة الدولة تتميز بأنها من الحقوق الخالصة للدولة وحدها، لا يمكن التصرفَ فيها، أو التنازل عنها لأن التصرف في السيادة أو التنازل عنها يتناف مع العلة في وجودها وفي حماية المصالح العامة للجماعة، فإذا كانت محلا للتصرف أو التنازل عنها للغير فان هذه المصالح تتجرد من مظاهر حمايتها وهو أمر غير جائز، كما أن هذه السلطة لا تسقط بالتقادم، لأنها ملك لشخص معين وهو الدولة ولا تقبل أن تكون محلا لملكية غيرها.

سادسا: سلطة الدولة سلطة واحدة لا تتجزأ:

كما تتميز سلطة الدولة بأنها سلطة واحدة لا تتجزأ لأن التجزئة من شأنها أن تؤدي إلى تشتيت الكلمة العليا التي يجب أن تتجسد في إرادة واحدة هي إرادة الدولة.

وإذا كان الواقع يقتضي لكي يكون أداء السلطة العامة على الوجه الأكمل مثمرا توزيع ممارستها على هيئات متخصصة تؤدي كل منها وظائف محددة، فإن ذلك لا يعني أن هذه الهيئات تتقاسم فيما بينها سلطة الدولة لأن هذا يتنافى مع القول بأن سلطة الدولة واحدة لا تتجزأ، وإنما يعني أن هذه الهيئات تتقاسم فيما بينها اختصاصات ممارسة السلطة، بحيث يكون اختصاص كل هيئة مرتبطا بما يقرره

الدستور في هذا النطاق.

سابعا: سلطة الدولة سلطة مدنية:

كانت سلطة الدولة في الماضي تعتمد على القوة العسكرية وحدها، وكان الأقوى هو الذي يستحوذ على مقاليد الحكم في الدولة، وقد انتهى التطور الدستوري إلى تراجع الصفة العسكرية للسلطة بحيث أصبحت سلطة مدنية، ولا نجد الصفة العسكرية للسلطة إلا في الحكومات التي تتولى عن طريق القوة والتغلب وهي في مجموعها حكومات غير قانونية وغير شرعية، أو بمعنى أدق حكومات واقعية أو فعلية تعتمد على القوة العسكرية وحدها.

لذلك فإن القوات المسلحة لا تشارك في عملية الحكم إلا في حالات الضرورة، وحالة الضرورة حالة استثنائية لا يجوز أن تتسم بالدوام كما هو الأمر في حالة إعلان الطوارئ عندما تتعرض الدولة أو مؤسساتها لخطر داهم يهدد وجودها أو السير المنتظم لمؤسساتها. فالسلطة السياسية من سماتها أنها سلطة مدنية.

ثامنا: السلطة السياسية سلطة زمنية:

كان الحكام في الماضي يدعون أنهم آلهة، أو من طبيعة إلهية، وفي بعض الأحيان اعتمدوا على نظرية الحق الإلهي المقدس، أو نظرية العناية الإلهية، وكل هذه النظريات تدور حول كون الحاكم يمارس سلطة دينية أو تصطبغ بالطابع الديني، غير أن التطور انتهى إلى رفض هذه النظريات وزوالها نتيجة انتشار المبدأ الديمقراطي على النحو الذي سنبينه في موضعه، وهو ما دعانا إلى القول عند الحديث عن السلطة السياسية في الإسلام إلى أنها سلطة مدنية من كل الوجوه وعلى ذلك فإن سلطة الدولة المعاصرة سلطة مدنية فهي لا تستمد سلطتها من قوة غيبية، كما أنها لا تستند على أي أساس ديني يخولها ممارسة السلطة.

تاسعا: سلطة الدولة سلطة ذات سيادة:

وتتميز سلطة الدول عن غيرها من السلطات بأنها سلطة ذات سيادة، فهي أعلى السلطات جميعا داخل الدولة، والمقصود بأنها سلطة ذات سيادة، أنها تتمتع بمجموعة من الاختصاصات والسلطات توجهها في جميع المجالات بحيث تكون نافذة من تلقاء نفسها ودون أن يتوقف ذلك على إجازة من سلطة أخرى داخلية أو خارجية سواء في المجال التشريعي أو الإداري أو السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، ويرجع ذلك إلى أن الدولة تستمد سلطتها من نفسها دون أن تكون خاضعة في الداخل أو الخارج لسلطة غير سلطتها لعدم وجود سلطة أخرى في داخل الدولة تشاركها سلطانها النهائي وليس من ورائها في خارج نطاق الدولة من المنظمات ما تملك من وسائل إكراهها على الامتثال لأوامرها.

وسيادة الدولة بهذا المعنى لها وجهان: الأول داخلي، والثاني خارجي:

أ. السيادة الداخلية:

ومقتضاها أن يكون لسلطة الدولة دون سواها السلطة الكاملة على إقليمها ومن يقطنون هذا الإقليم دون أن تشاركها أو تحد من سلطانها أو تقيدها أي سلطة أخرى فإرادتها هي الإرادة العليا التي تسمو على كل الإرادات في داخل الدولة وهي التي تستطيع أن تصدر أوامر نهائية وباتة لا يتوقف نفاذها على إرادة أي سلطة أخرى، وهي وحدها التي تملك القوة المادية التي تكفل لأوامرها النفاذ وأن يمتثل الجميع لها، والسيادة الداخلية بهذا المعنى لها مدلول إيجابي بخلاف السيادة الخارجية.

ب. السيادة الخارجية:

ومجملها أن الدولة في علاقتها مع غيرها من الدول لا تخضع إرادتها لإشراف أو رقابة سلطة خارجية عن سلطتها وهو ما يعني أن إرادتها تكون نابعة من ذاتها ولا

تكون تابعة لأي إرادة أخرى وهو ما يؤدي إلى إنكار أي ممارسة للسلطة تأتي من خارج الدولة، كما يعني هنا أيضا أن لا تكون هذه السلطة تابعة لسلطة أخرى تمارس من خارج حدودها أو مندمجة في أي سلطة داخلية أخرى، كما هو الأمر في الولايات التي يتكون منها الاتحاد المركزي (الفيدرالي) ولا يجوز لأي دولة أخرى أن تتدخل في تنظيم علاقة الدولة بغيرها من الدول لأن كل واحدة منها تقف على قدم المساواة مع غيرها، والسيادة بهذا المعنى ترادف الاستقلال الذي عده البعض ركنا من أركان الدولة في حين أنه وصف من أوصاف السلطة السياسية في الدولة. وهي - أي السيادة - في النطاق الخارجي ذات مدلول سلبي بمعنى أنها لا تعد سلطة عليا تسمو إرادتها فوق كل الإرادات الأخرى للدول وإنما يعني ذلك أنها تتساوى مساواة تامة مع غيرها من الدول فلا توجد دولة تعلو إرادتها دولة أخرى.

ويترتب على السيادة الخارجية نتائج ثلاث:

النتيجة الأولى: الاستقلال:

والاستقلال صفة من الصفات اللازمة للسلطة السياسية في الدولة، بحيث إذا كانت السلطة غير مستقلة فإن المجتمع السياسي لا يوصف بأنه دولة، كما هو الأمر في المحميات والدولة الواقعة تحت الانتداب أو الوصاية الدولية والدول التابعة والممتلكات الحرة.

ويجب على كل دولة أن تحترم استقلال الدول الأخرى وأن تمتنع عن التدخل في كل ما يمس شؤونها.

النتيجة الثانية: المساواة:

وهي ما يعني أن كل دولة تقف على قدم المساواة مع غيرها من الدول، بغض النظر عن عدد السكان، أو مساحة الإقليم أو شكل السلطة السياسية، كما لا

يؤثر في تقرير هذه المساواة درجة تقدم الدولة، فهي جميعا في هذا الصدد كالأفراد في علاقاتهم بعضهم مع بعض حيث تتساوى إراداتهم.

النتيجة الثالثة: الإجماع:

ومؤداه أن الدولة في تنظيم علاقاتها مع غيرها من الدول لا تلتزم بأي قرار إلا إذا كان موافقا لإرادتها ونابعا من مشيئتها المطلقة، وهو ما يؤدي إلى عدم التزام الدولة بالمعاهدات وقرارات المؤتمرات إلا إذا وافقت عليها الدولة.

المبحث الرابع

النتائج المترتبة على توفر أركان الدولة

نتناول في هذا المبحث أهم النتائج التي تتحقق إذا ما توفرت للدولة أركانها، وأهم النتائج هي: توفر الشخصية الاعتبارية للدولة، والاعتراف بها، ونتناول هاتين المسألتين كل في مطلب خاص.

المطلب الأول

الشخصية الاعتبارية للدولة

الشخصية القانونية تثبت للإنسان كما تثبت للأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة على حد سواء، وتحتل الأشخاص الاعتبارية العامة أهمية كبيرة في نطاق القانون العام، سواء في نطاق القانون الدستوري حيث تعتبر الدولة أهم الشخصيات العامة، أو في القانون الدولي العام باعتبار أن الدولة تعتبر شخصا من أشخاص القانون الدولي العام وتعتبر من أهم الأشخاص التي تخاطب بهذا القانون، كما أنها تعتبر من أهم الأشخاص الإدارية في نطاق القانون الإداري حتى إن بعض الفقه ربط بين القانون الإداري والأشخاص العامة الاعتبارية فعرف القانون الإداري بأنه: "مجموعة القواعد التي تنظم الأشخاص الإدارية ويحكم علاقاتها القانونية"[1]، والأشخاص العامة هي مجموعة المصالح أو الأقاليم الإدارية التي يعترف لها بالشخصية الاعتبارية في سبيل تحقيق أغراض معينة ولكونها أشخاص عامة فإن القانون يتيح لها استخدام وسائل القانون العام.

---

(١) د.فؤاد محمد النادي: الوجيز في القانون الإداري، ص ١٠٧.

وتعتبر الدولة أهم الأشخاص الاعتبارية العامة ويعرف الفقه الشخصية الاعتبارية بأنها "المقدرة القانونية على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات"، وقد انقسم الفقه فيما يتعلق بطبيعة الشخصية الاعتبارية إلى فريقين:

الفريق الأول: أنصار نظرية المجاز: وهؤلاء يرون أن الشخصية الاعتبارية لا تكون إلا للإنسان فهو وحده الذي يمكن أن يكون محلا للحقوق والتكاليف، أما غير ذلك من الهيئات والجمعيات والأقاليم الإدارية مما يدخل في نطاق ما يسمى بالأشخاص المعنوية أو الاعتبارية فهي أشخاص افتراضية أو بمعنى أدق خيالية، ليس لها وجود في الحقيقة، فالقانون هو الذي خلقها من العدم لما يترتب عليها من فوائد. ويعد الفقيه الألماني سافيني من أشد أنصار هذه النظرية كما ذهب إلى ذلك الفقيه الفرنسي جيز الذي جسد هذا الاتجاه بقوله: "بأنني لم أقابل يوما الدولة في الطريق... كما أنني لم أتناول طعاما في حياتي مع شخص معنوي"، وترتيبا على هذا الاتجاه يرى أنصاره أن الشخصية الاعتبارية لا تخرج عن كونها حيلة قانونية لتحقيق مصالح أو أغراض محدودة.

وقد انقسم أنصار هذا الاتجاه إلى فريقين: الأول يرى أن الأشخاص الاعتبارية حيلة أو وهم يمكن الاستغناء عنه لأن القول بها عديم القيمة ومجرد خيال يجب استبعاده والاستعاضة عن هذه الفكرة بأفكار قانونية تؤدي إلى النتائج المرجوة بدلا من الأخذ بهذه الحيلة، وتكون أقرب إلى الحقيقة. في حين يرى فريق آخر من أنصار نظرية المجاز أن الفكرة وإن كانت حيلة أو مجازا إلا أنه من المفيد الأخذ بها لما يترتب عليها من مصالح وفوائد؛ ذلك لأنها الفكرة المنطقية التي يترتب عليها إسناد المال العام إلى الدولة بعيدا عن أموال الحكام، وإسناد القرارات والتصرفات الإدارية

إلى الدولة لا إلى الأشخاص الذين يعملون لحسابها[1] ، ويعد "ديجي" و"جيز" و"كلسن" من أصحاب الاتجاه الذي يرفض الاعتراف بالشخصية الاعتبارية ويرى هذا الفريق أنه من غير المقبول القول بفكرة الشخصية الاعتبارية للدولة وأن لها ترتيبا على ذلك إرادة؛ لأن ذلك يخالف الواقع، ولكون الحقيقة هي أن الدولة تتكون من فئتين: فئة حاكمة وأخرى محكومة وأن إرادة الدولة لا تخرج عن كونها تجسيدا للفئة الحاكمة ويستبدل ديجي هذه الفكرة بفكرة الاختصاص التي تقوم على أن أعمال وتصرفات الحكام ينبغي أن تلتزم بها الجماعة طالما أنها تدخل في الاختصاص المخول لهم.

وقد وجه الفقه عدة انتقادات إلى هذا الاتجاه أهمها:

١. مؤدى هذا الاتجاه عدم التمكن من تقديم تفسير منطقي لوجود مال خاص بالشخص العام مستقل عن الذمة المالية لأعضائه، ومن ثم وقف هذا الاتجاه عاجزا أمام نظرية المال العام.

٢. كما أن هذا الاتجاه من شأنه أن ينفي المسئولية عن الأشخاص العامة بحيث يتحملها المسئولون الذين يعبرون عن الشخص الاعتباري، رغم أن الفقه في فرنسا ومصر يميز بين الخطأ المرفقي ويتحمله الشخص العام، والخطأ الشخصي ويتحمله القائمون عليه.

الفريق الثاني: أنصار نظرية الحقيقة:

وهذا الفريق يرى بأن الشخص الاعتباري ليس مجازا أو وهما وهو حقيقة كائنة تفرض نفسها، وهو وإن لم يكن شخصا مجسما إلا أنه مجموعة من الحقائق المعنوية المجردة، يكفي لوجوده وجود مجموعة من المصالح المشروعة المستقلة جديرة

---

(١) د.صلاح الدين فوزي: المصدر السابق ١٣٨، ١٣٩.

بالحماية ووجود إرادة تعبر عن هذه المصالح، ويرى هذا الفريق أن مجرد وجود الدولة يؤدي إلى وجود شخص قانوني جديد مستقل عن الأشخاص الطبيعية، ويترتب على هذا الاتجاه مجموعة من النتائج، أهمها:

١. وجود الشخصية الاعتبارية للدولة إذا ما توافرت أركانها، فالشخصية المعنوية للدولة تتجسد كوحدة مستقلة عن الأشخاص الذين يعبرون عن إرادة الدولة لمجرد توافر أركان الدولة، وهذه النتيجة ترتب نتيجة أخرى مؤداها أن الدولة تعتبر كيانا متميزا مستقلا عن الأشخاص المكونين له.

٢. حقوق الدولة والتزاماتها تبقى قائمة ما بقيت الدولة، فالمعاهدات والالتزامات الدولية تظل قائمة حتى ولو تغير شكل الدولة أو تغير الحكام المعبرون عن إرادتها.

٣. بقاء التشريعات التي تصدرها السلطات العامة في الدولة، ما لم تلغ أو تعدل وفقا للأوضاع الدستورية في الدولة.

٤. كما أن الاعتراف بهذه النظرية يعد من الأمور اللازمة للقول بمبدأ الشرعية أو خضوع الدولة للقانون.

٥. وأخيرا فإن هذه النظرية تؤدي إلى تفسير سيادة الدولة ذلك أنه من الصعوبة بمكان قبول سلطة الحاكم على المحكوم دون الالتجاء إلى هذه النظرية؛ ذلك أن الحكام يمارسون سلطاتهم لصالح الدولة بما تتمتع به من سيادة ولا يجوز أن تستخدم هذه السلطة للمصلحة الخاصة للحكام[1].

---

(١) لمزيد من التفصيل: صلاح الدين فوزي: المصدر السابق، ص ١٤٠.

المطلب الثاني

الاعتراف بالدولة

إذا استكملت الدولة عناصر وجودها من شعب وإقليم وسلطة فإن السؤال المطروح هو عما إذا كان ذلك كافيا لوجود الدولة ؟ أم يتطلب الأمر عنصرا رابعا لقيامها وهو الاعتراف بالدولة.

والاعتراف يعني التسليم من جانب الدول الموجودة في المجتمع الدولي باستكمال الدولة التي توافرت لها العناصر السابقة بوجودها وقبول الدخول معها في معاملات باعتبارها أحد أفراد المجتمع الدولي.

وقد عرف معهد القانون الدولي في بروكسيل عام ١٩٣٦ الاعتراف بأنه: "عمل حر تقر بمقتضاه دولة أو مجموعة من الدول وجود جماعة لها تنظيم سياسي في إقليم معين، مستقلة عن كل دولة أخرى، وقادرة على الوفاء بالتزامات القانون الدولي، وتظهر الدول بالاعتراف بالدولة اعتبار هذه الدولة عضوا في الجماعة الدولية"[1].

وتوجد نظريتان في الاعتراف بالدولة: الأولى النظرية المنشأة، والثانية النظرية المقررة أو الكاشفة، كما أن الاعتراف في غالب الأمر يكون محله دولة تكاملت أركانها، غير أنه في بعض الحالات قد توجد الدولة نتيجة ثورة أو انقلاب، كما قد يكون اعترافا بالأمر الواقع، فضلا عن أن الاعتراف بالدول يختلف عن الاعتراف بالحكومة، وأخيرا فإن هناك تساؤلا عن مدى التزام الدول بالاعتراف من عدمه. فهذه نقاط لا بد من الكشف عنها حتى يمكن الوقوف على الجوانب المختلفة

(١) د.محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام، نقلا.عن: د.صلاح فوزي: المصدر السابق، ص ١٥٩.

للاعتراف بالدولة.

أولا: الطبيعة القانونية للاعتراف:

أشرنا إلى وجود نظريتين في هذا الموضوع:

الأولى: وترى أن الاعتراف كاشف على وجود الدولة، حيث أن الدولة توجد بتوفر عناصرها السابقة وبالتالي لا يعد الاعتراف من العناصر المطلوبة لوجود الدولة، فهو مجرد علامة على نشوئها، أو بمعنى أدق: الاعتراف لا يخرج عن كونه كاشفا عن حقيقة موجودة وهي الدولة، وترتيبا على ذلك فإن عدم الاعتراف بها لا يؤثر في وجودها ونشوئها؛ لأن ذلك قد تحقق باكتمال عناصر الدولة الثلاثة: الشعب – الإقليم – والسلطة السياسية[1]. كما أن الدولة تعد من أشخاص القانون الدولي ولها الحق أن تمارس علاقاتها مع الدول الأخرى منذ اكتمال هذه العناصر، وأن عدم الاعتراف بها من قبل بعض الدول ليس من شأنه أن يؤثر على وجودها، كما لا يحول ذلك من أن تتعامل معها الدول التي اعترفت بها.

فالاعتراف لا دخل له في نشوء الدولة، كما أنه ليس له شكل معين فقد يتم بإعلان من الدولة المعترفة، وقد يتم عن طريق التعامل معها أو تبادل المبعوثين السياسيين، ومن ثم فقد يكون صريحا أو ضمنيا.

أما النظرية الثانية: فهي المنشأة: ومقتضى هذه النظرية أنه لا يكفي توفر مكونات الدولة لكي يتوفر للدولة الشخصية الدولية إلا بعد توفر الاعتراف، فالاعتراف يعد بمثابة شهادة الميلاد للدولة من قبل الدول الأخرى الموجودة قبلها،

---

(١) د.جعفر عبد السلام: القانون الدولي العام، ص ٣٠٧، ٣٠٨.

يقرر الدكتور جعفر عبد السلام بأن هذه النظرية نظرية استعمارية ومن مخلفات العصر الاستعماري ويجب التخلص منها؛ لأن الدول المستعمرة أرادت من هذه النظرية أن تقبل من تقبل وترد من ترد، ومن ثم فإنها نظرية مرفوضة[1].

ثانيا: الاعتراف بالثورة والانقلاب:

الثورة والانقلاب كلاهما عمل غير مشروع يتم من خلالهما الاستيلاء على مقاليد الحكم بالقوة المسلحة، وفي كل من الصورتين تثور عدة صعوبات حول الاعتراف بهما، فإذا كان القائمون على الثورة أو الانقلاب قد تمكنوا من الاستيلاء على السلطة وتنحية الحكومة الشرعية عن سدة الحكم فالاعتراف هنا لا يثير أي مشكلة وهو أمر متروك لكل دولة، أما إذا كان القائمون على الثورة أو الانقلاب لم يتمكنوا من السلطة ولا يخرج الأمر عن كونه منازعة للسلطة الشرعية فإن الاعتراف هنا يعد تدخلا في شؤون الدولة، ويعد من قبيل الأعمال العدائية، وقد يحدث أن تعترف الدولة بالحركة الثورية درءا لمسئوليتها عن أعمال الثوار، ومن ثم فإن اعتراف دولة الأصل بذلك يبيح للدول الأخرى الاعتراف بالثوار قبل استيلائهم على السلطة بالقوة.

ثالثا: الاعتراف بالأمر الواقع:

وهو اعتراف وقتي ينتهي وتنتهي الآثار المترتبة عليه إذا تغيرت الظروف التي أدت إليه، فقد يحدث أن تعترف دولة بأخرى لم تكتمل أركانها بعد، كما لو لم تتمكن من حيازة السلطة بعد، فإن استحوذت على السلطة تحول إلى اعتراف رسمي، وإذا لم تتمكن من الاستحواذ على السلطة انتهى الاعتراف وما يترتب على ذلك من آثار.

---

(١) د.جعفر عبد السلام: المصدر السابق، ص ٢٠٨.

رابعا: الاعتراف بالحكومة:

قد يحدث تداول السلطة في الدولة نتيجة تغير دستوري يؤدي إلى وصول سلطة جديدة للحكم على رأس الدولة، والقاعدة في هذا الشأن أنه طالما أن هذه السلطة قد اكتسبت صفة الاستقرار والفاعلية فعلى الدول الأخرى الاعتراف بها وإلا كان الامتناع تدخلا في الشؤون الداخلية للدولة كما هو الأمر في اختيار رئيس جديد، أو تولي المستحق للعرش بعد وفاة الملك القائم على السلطة.

خامسا: مدى التزام الدول بالاعتراف:

يثور تساؤل عما إذا كانت الدول حرة في الاعتراف أو عدم الاعتراف بالدولة الجديدة إذا تكاملت أركانها؟

يرى بعض الفقه ضرورة الاعتراف وذلك لوجود التزام يقع على كاهل الدول بالاعتراف بالدول طالما تكاملت عناصرها ويعتبر عدم الاعتراف إخلالا بهذا الالتزام. في حين يرى معظم الفقه أن الدول تترخص في الاعتراف من عدمه؛ لأن الاعتراف ليس مسألة قانونية وإنما هي مسألة تحيطها اعتبارات سياسية واجتماعية وظروف دولية قد تؤدي بدولة أو أكثر إلى عدم الاعتراف بالدولة دون أن يمثل ذلك أي إخلال بالتزام قانوني[1].

(١) للمزيد من التفصيل: د.جعفر عبد السلام: القانون الدولي ص ٣٠٧ وما بعدها، و: د.صـــلاح الدين فوزي: المصدر السابق ص ١٥٩ وما بعدها.

الفصل الثالث

سيادة الدولة وحدودها

نتناول في هذا الفصل سيادة الدولة فنبين مصدر السيادة، ثم نتكلم عن حدود السيادة، وأخيرا نتكلم عن السيادة في الفقه الإسلامي، وعلى ذلك نقسم هذا الفصل إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: في مصدر السيادة.

المبحث الثاني: في حدود السيادة.

المبحث الثالث: في السيادة في الفقه الإسلامي.

المبحث الأول

في مصدر السيادة

سبق أن تناولنا ضرورة السلطة السياسية لوجود الدولة، كما تحدثنا عن خصائص السلطة السياسية وقلنا أنها سلطة ذات سيادة وأن السيادة لها وجهان: الأول: يتجسد في السيادة الداخلية، والثاني: يتجسد في السيادة الخارجية. وذكرنا ما يترتب على السيادة من نتائج.

ونتساءل الآن عن مصدر السيادة. ويتنازع مصدر السيادة في الفقه الدستوري مجموعة من النظريات بعضها يرجع إلى نظريات ثيوقراطية منسوبة إلى الدين ظلما وبهتانا، وبعضها نظريات ديمقراطية ترجع السيادة إلى الأمة أو الشعب، وعلى ذلك نقسم هذا المبحث إلى مطالب ثلاثة: نتناول في الأول النظريات الثيوقراطية، وفي الثاني نتناول النظريات الديمقراطية، وفي الثالث نبين نظريتي سيادة الأمة وسيادة الشعب.

المطلب الأول

النظريات الثيوقراطية في مصدر السيادة

Doctrines Théocratiques

تذهب هذه النظريات إلى أن أساس السلطة السياسية ومصدرها ليس من صنع البشر، ولا يرجع إلى إرادتهم واختيارهم، وإنما يرجع إلى أساس غيبي مستمد من قوى إلهية أعلى من قوة البشر. وأن الحكام هم آلهة أو من طبيعة إلهية، أو أن الإرادة الإلهية هي التي تتدخل بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في اختيار الحكام، وذلك حسب النظريات والاتجاهات التي قيلت في هذا الصدد.

وتستهدف هذه النظريات في المقام الأول إيجاد تبريرات كافية للسلطات

المطلقة التي كان يمارسها الملوك والأباطرة على شعوبهم، حيث كانت هذه السلطات غير محدودة، ولم يكن لهذه الشعوب الحق في اختيار الحكام أو محاسبتهم عما يتمتعون به من سلطات مطلقة [1].

فوجدت هذه النظريات لإسباغ الشرعية على هذه النظم، والحيلولة دون تدخل الشعوب في ممارسة الرقابة عليهم أو التدخل في اختيارهم. وإذا كان هذا مجمل النظريات الثيوقراطية، إلا أنها ظهرت في حياة الشعوب في صور مختلفة على النحو التالي:

الفرع الأول

نظرية الطبيعة الإلهية

La nature divine gouvernante

وتعد هذه النظرية من أقدم النظريات التي ذهبت إلى القول بأن الحكام لا يستمدون سلطتهم من الله فحسب، وإنما هم من طبيعة إلهية أو أنهم آلهة يحطون فوق البشر ويعبدون وتقدم إليهم القرابين [2]. وقد وجدت تطبيقات مختلفة لهذه النظرية، فقد اعتنقها فراعنة مصر طوال العصور المختلفة لهم، كذلك الأمر بالنسبة لأباطرة الرومان، وفي اليابان حتى عام ١٩٤٧م كان ينظر إلى الإمبراطور على أنه الإله الحي [3]. وإذا حاولنا التعرف على مدى مسئولية السلطة السياسية في هذه

---

(١) د.محسن خليل: النظم السياسية ص ٣٤، د.ثروت بدوي: النظم السياسية ص ١٢٤، د.طعيمة الجرف نظرية الدولة ص٤٦، د.فؤاد العطار: النظم السياسية ص ١١٥.

(٢) د.طعيمة الجرف: نظرية الدولة ص ٦٠، د.ثروت بدوي: النظم السياسية ص ١٠٦.

(٣) د.طعيمة الجرف: المرجع السابق ص ٦٠، د.فؤاد العطار: المرجع السابق ص ١١٦، د.يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة ص٥٥، د.عبد الحميد متولي: الوسيط في القانون الدستوري ص ٢١.

النظم، فإننا نجد أن الحاكم ذا الطبيعة الإلهية كان يتمتع بسلطة مطلقة، وكان ينظر إلى هذه السلطة نظرة تقديس باعتبارها تعبر عن إرادة الآلهة ومشيئتهم، ولا يجوز للبشر أن يناقضوا الآلهة أو أن يوجهوا إلى أفعالهم الانتقاد أو التوجيه.

ومن جهة ثانية فإن على البشر الخضوع بالسمع والطاعة لممارسات هذه السلطة على اعتبار أن هذه الطاعة واجب مقدس تجاه الإله الحاكم. وقد ترتب على هذا الوضع عدم خضوع الحاكم لأي نوع من المسئولية أو ممارسة أي مظهر من مظاهر الرقابة عليه أو التدخل فيما يمارسه من سلطة مطلقة[1].

الفرع الثاني

نظرية الحق الإلهي المباشر

Droit dirin Providentiel

لقد ظهرت النظرية الثيوقراطية في ثوب آخر في حياة بعض الشعوب مؤداه أن الحاكم لا يعد طبقا لنظرية الحق الإلهي المباشر هو الإله الحي على الأرض أو أنه من طبيعة إلهية، وإنما هو من البشر إلا أن الله اصطفاه واختاره من دون الناس فأودع في يديه السلطة وخصه بممارستها، ومن ثم فإن السلطة التي يمارسها الحكام طبقا لهذه النظرية من الأمور التي تخرج عن نطاق البشر ولا دخل لهم في تحققها[2]. وقد سادت هذه النظرية في القرون الوسطى، وأدى إلى تدعيمها ما كان يمارسه ملوك فرنسا من استبداد وتسلط، وهو ما يتضح من القول المأثور: "إن ملك فرنسا لا يستمد ملكه إلا من الله وسيفه"، فالقوة والأفكار التي انبنت

---

(١) د.طعيمة الجرف: نظرية الدولة ص ٤٧، د.يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة ص٥٨.

(٢) د.السيد صبري: المرجع السابق ص ١٦، د.عثمان خليل، وسليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري ص١٥، د.عبد الحميد متولي: الوسيط ص ٥، د.يحيى الجمل: المرجع السابق ص٥٩.

عليها هذه النظرية كانتا من الوسائل التي دعمت هذه النظرية بحيث كفلت لمبادئها تطبيق ورد ادعاءات "البابا"، وإنكار كل سلطة له على الرعية[1].

وقد ظهرت هذه النظرية في أوج قوتها في عهد لويس الرابع عشر، وهو ما يبدو من أفكاره التي تضمنتها مذكراته حيث يقول: "إن سلطة الملوك مستمدة من الخالق، فالله لا الشعب مصدرها، وهم مسئولون أمام الله وحده عن كيفية استعمالها"[2].

ولقد كانت هذه النظرية كما هو الأمر في غيرها من النظريات الثيوقراطية تستهدف تبرير السلطة المطلقة للملوك والأباطرة وما كانوا يمارسونه من استبداد وتسلط على شعوبهم، دون أن يكون للشعوب الحق في الاعتراض عليهم أو مساءلتهم؛ لأن الحكام لا يسألون إلا أمام الله وحده الذي يعينهم تعيينا مباشرا. وما على المحكومين في ظل هذه النظرية إلا السمع والطاعة لهذه السلطة الإلهية؛ حيث أن الخروج عليها أو عدم الامتثال لأحكامها يعتبر كفرا صريحا يستوجب العقاب من الله. كما كان القانون السائد تابعا للسلطة المقدسة ومتمشيا مع إرادة صاحب السلطة.

وكان تمسك الملوك بهذه النظرية أساسا لسلطتهم السبب في كثير من الثورات التي حاولت الحد من سلطاتهم المطلقة وإخضاعهم للمسئولية[3].

---

(١) د.مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري ص ١٣٨، د.السيد صبري: المرجع السابق ص١٦.

(٢) د.مصطفى كامل: المرجع السابق ص ١٣٨، د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص ٤٧.

(٣) د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص ٧٦، د.يحيى الجمل: المرجع السابق ص ٥٩.

الفرع الثالث

نظرية الحق الإلهي غير المباشر

Droit dirin Providentid

ترى هذه النظرية أن الحاكم من البشر كما ذهبت النظرية السابقة، إلا أنها تختلف عنها في أن أنصار هذه النظرية يقررون أن الله لا يتدخل في اختيار الحاكم مباشرة وإنما يختاره بطريقة غير مباشرة، نتيجة كون الإرادة الإلهية وعنايتها توجه إرادة المحكومين بحيث تنتهي إلى شخص أو إلى أسرة معينة تنهض بأعباء الحكم. ومن ثم فإن الحاكم يختار من السماء ولكن طريقة غير مباشرة؛ لأن الأفراد هم الذين يتولون عملية الاختيار ويقتصر دور العناية الإلهية في توجيه الحوادث وترتيبها على نحو معين بحيث تؤدي إلى اختيار شخص محدد، فالمحكومون ليسوا أحرارا في هذا الاختيار وإنما هو مفروض عليهم، ولذلك سميت بنظرية الحق الإلهي غير المباشر[(١)].

ويرى بعض الفقهاء أن هذه النظرية لا تتعارض مع الأفكار الديمقراطية أو تتنافى معها؛ لأن هذه النظرية تجرد الحكام من صفات الألوهية ولا ترتفع بهم إلى مرتبة التقديس باعتبار أنهم بشر وذلك بخلاف ما ذهبت إليه النظريتان السابقتان[(٢)]. في حين يرى البعض الآخر من الفقهاء أن هذه النظرية لا تختلف عن غيرها من النظريات الثيوقراطية؛ فالحاكم في النظريات الثيوقراطية باتجاهاتها

---

(١) د.السيد صبري: القانون الدستوري ص ١٩، د.ثروت بدوي: المرجع السابق ص ٢٠٧، د.فؤاد العطار: النظم السياسية ص ١١٦.

(٢) د.السيد صبري: المرجع السابق ص ٢٠، د. محمد كامل ليلة: المرجع السابق ص ٧٧.

المختلفة يمارس سلطة مطلقة لأنه يستمدها من الله مباشرة أو غير مباشرة، ولا يجوز للشعب في كل صور هذه النظريات الحق في التدخل أو الرقابة أو محاسبة الحكام عما يرتكبونه من أخطاء أو تقصير في ممارسة السلطة؛ ذلك لأن الادعاء بأنه مختار من الله مباشرة أو غير مباشرة يؤدي بالحاكم إلى الاستبداد والتسلط، وعلى ذلك فإن نظرية الحق الإلهي غير المباشر وإن اختلفت عن نظرية الحق الإلهي المباشر في الشكل، إلا أنها لا تختلف عنها في المضمون أو الجوهر[1].

الفرع الرابع

نظرية التفرقة بين عنصري السلطة

وإزاء ما وجه إلى النظريات السابقة من نقد، فقد ظهرت نظرية أخرى في نطاق النظريات الثيوقراطية وهي نظرية "التفرقة بين عنصري السلطة"، وتقوم هذه النظرية على أن السلطة السياسية تحوي عنصرين: العنصر الديني والعنصر الزمني، ويتمثل العنصر الديني في أن الله عز وجل هو مصدر السلطة، إلا أن اختيار الحاكم متروك للشعب، والسماء لا تتدخل في هذا الاختيار لا بطريقة مباشرة ولا بغير مباشرة. ولا يجوز وفقا لمضمون هذه النظرية أن تنسب تصرفات الحكام والسلطات التي يمارسونها إلى الله لأن الاختيار يعد من الحقوق الإنسانية التي يستقل بها المحكومون. كما يرى أنصار هذه النظرية أن تصرفات الحكام يجب أن تتم وفقا للقوانين الطبيعية النابعة بدورها من القانون الإلهي الخالد ولا يجوز لهؤلاء الحكام الخروج عنها وإلا كانت هذه السلطة غير مشروعة. ويترتب على مخالفتهم لهذه القوانين مسئوليتهم أمام الشعب الذي اختارهم وتولوا الحكم عن طريقه،

(١) د.فؤاد العطار: المرجع السابق ص١١٦، د.ثروت بدوي: المرجع السابق ص٢٠٨، ٢٠٩.

كما أن طاعتهم في مثل هذه الحالة لا تكون واجبة عليهم[1].

وواضح أن هذه النظرية بما انتهت إليه من أفكار لا تتعارض مع الديمقراطية، بل إنها قد خطت خطوة كبيرة إلى الأمام فيما يخص مسئولية السلطة الحاكمة؛ لأن السلطة وإن كان مصدرها الله إلا أن اختيار الحاكم يتم بإرادة المحكومين وحدهم، وهذا بدوره يعطي لهم الحق في مساءلة الحكام ومحاسبتهم في حالة الخروج على أحكام القانون الطبيعي النابع من القوانين الإلهية الخالدة، والحاكم الذي يتولى عن طريق القوانين الوضعية السائدة هو حاكم شرعي. وهذه النظرية هي التي تعتنقها الكنيسة الكاثوليكية في روما في الوقت الحاضر[2].

النقد الذي وجه إلى النظريات الثيوقراطية:

تقلصت النظريات السابقة وتلاشت أفكارها تماما - فيما عدا النظرية الأخيرة - نتيجة ليقظة الشعوب وظهور المبادئ الديمقراطية التي كان من نتيجتها أن أدركت الشعوب حقوقها واكتمل وعيها، حتى إنه لم يبق أي أثر للنظريات الثيوقراطية، وأهم ما وجه إلى هذه النظريات ما يلي:

(١) أن هذه النظريات تستند على دعوى لا دليل عليها، وتفتح الطريق أمام السلطات المستبدة تنفذ منه استنادا على هذه الدعوى المزعومة للإطاحة بحقوق الشعوب والاستبداد بالسلطة والتصرف في نطاقها حسب أهواء الحكام ورغباتهم الشخصية ونزواتهم الخاصة[3].

---

(١) د.فؤاد العطار: المرجع السابق ص١١٧، د.مصطفى أبو زيد ص ٦٤، ٦٥.

(٢) د.مصطفى كامل: المصدر السابق ص ١٣٨.

(٣) د.أحمد عبد القادر الجمال ص ٦٥، د.محمود حافظ ص ٢٥.

٢) أنها رغم ما منحته للحكام من السلطات المطلقة تجعلهم في منأى عن محاسبة الشعب لهم وتقرير مسئولياتهم؛ لأنهم غير مسئولين إلا أمام الله وحده، وهو ما أدى بهذه النظريات إلى أن تكون ستارا وتبريرا لكثير من المظالم التي وقعت على كثير من الشعوب في أوربا وغيرها من البلاد التي استند حكمها على النظريات السابقة[1].

(٣) أن هذه النظريات لاسيما الثلاثة الأولى بما تراه من جعل اختيار الحاكم موكولا إلى الله وحده مستهدفة من وراء ذلك إضفاء نوع من القدسية عليه تجرد المحكومين من أي إرادة، وتضفي المشروعية على السلطات المطلقة التي كان يمارسها الحكام وتجعلهم في منأى عن أي مسئولية أو رقابة تمارس من الشعب، وهذا يتنافى تماما مع الأفكار الديمقراطية التي تعطي للشعب الحق في اختيار حكامه وتقرير مسئوليتهم ومحاسبتهم وعزلهم إذا اقتضى الأمر. وهو ما لم تسلم به النظريات الثيوقراطية في مراحلها المختلفة، وعلى ذلك فهذه النظريات وإن صلحت في عهد الجهل والظلم فهي لا تصلح في عهد العلم والمدنية، فضلا عن أن الأخذ بها يكون مدعاة للتسلط على الشعوب، وهو ما وضح من قول لويس الرابع عشر: "أنا الدولة"، ولويس الخامس عشر الذي قال: إننا لم نتلق التاج إلا من الله، وأن سلطة عمل القوانين هي من اختصاصنا وحدنا بلا تبعة ولا شركة[2].

(٤) ونتيجة لهذه الاعتراضات فقد ذهب رأي في الفقه المصري إلى إنكار تسمية

---

(١) د.محمود كامل ليلة: النظم السياسية ص ٧٨، د.يحيى الجمل: الأنظمة السياسية ص ٥٦.

(٢) د.أحمد كمال أبو المجد: نظرات حول الفقه الدستوري في الإسلام ص٣٣، د.محمد كامل ليلة ص٧٨.

هذه النظريات بالتسمية الدينية كما أطلق عليها ذلك عدد غير قليل من الفقهاء، ويعود هذا الاعتراض إلى سببين:

السبب الأول: أن تسمية هذه النظريات بالنظريات الدينية لا يتطابق مع الترجمة الفرنسية الصحيحة لهذا الاصطلاح كما عرفه الفقه الفرنسي Theories Techoglque؛ فهو يعني النظريات التي ترجع أساس السلطة إلى الله، وهذا لا يعني أنها مستمدة من الدين.

السبب الثاني: أن هذه النظريات لا تستند في مضمونها أو جوهرها إلى الدين وإنما تعد - كما قرر بلنتشلي Bluntchly - ضد الدين، فهي لم تستمد من مصدر ديني وإنما أراد أصحابها أن يسبغوا عليها الطابع الديني لكي يسهل عليهم تغطية ما يمارسونه من استبداد وتسلط على الشعوب، ولكي تكون أكثر قبولا لدى الأفراد باعتبار أن كل ما هو ديني أو ينسب إلى الدين يكون أكثر قبولا وامتثالا، وعلى هذا لا يجوز أن ننسب هذه النظريات إلى الدين أو نصفها بأنها كذلك لمجرد أن أصحابها أرادوا ذلك؛ لأن هناك كثيرا من الخرافات تنسب إلى الدين وهي ليست كذلك، ومن ثم فلا يجوز أن تطلق على هذه النظريات تسمية: "النظريات الدينية"[١].

---

(١) د.عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية ص ٣٧- ٣٩، د. محمد كامل ليلة: المصدر السابق ص ٧٨.

المطلب الثاني

النظريات الديمقراطية

نظرية العقد الاجتماعي

أدت الثورة الصناعية إلى يقظة الشعوب الأوربية، ولم تمض فترة قصيرة من الزمن إلا ورفضت تلك الشعوب السلطات المطلقة التي يمارسها الملوك والحكام، وهبت تلك الشعوب للدفاع عن حقوقها والمطالبة بأن يكون لها الحق والسلطة في اختيار حكامها. ولقد غذى هذا الشعور وساعد على انتشاره الأفكار والنظريات التي قال بها كثير من الباحثين والكتاب في أساس السلطة ومصدرها، وفي تقريرهم لحق الشعب في المساهمة والبت في أموره العامة. ولم يعد مقبولا في ظل ازدياد وعي الشعوب ونهضتها وقيام ثورات عديدة استهدفت سيطرة الشعب على مقاليد أموره، أن ترتضي الشعوب تلك النظريات الثيوقراطية التي تسلبهم كل حق ولا تعترف لهم بأدنى دور في ممارسة السلطة أو المساهمة في اختيار الحكام.

ولقد شاركت نظرية العقد الاجتماعي لاسيما نظرية روسو وأدلت بالنصيب الأكبر في إذكاء هذه الروح، وكان للأفكار التي تضمنتها نظرية العقد الاجتماعي الأثر الكبير في إنكار أن تكون هذه السلطة من حق شخص معين أو طبقة مخصوصة، وإنما يجب أن يكون الأمر كله بيد الشعب.

ويرى أصحاب هذه النظرية – على اختلاف وجهات نظرهم – أن العقد هو أساس نشأة الدولة والسلطة السياسية في المجتمع؛ فالأفراد قد انتقلوا من حياة الفطرة والبداوة إلى مرحلة المجتمع المنظم بواسطة العقد. ويعد هذا العقد هو الأساس المشترك لدى جميع القائلين بهذه النظرية إلا أنهم اختلفوا فيما بينهم في

تكييف الحالة السابقة على العقد ومضمونه وأطرافه والدواعي والمبررات التي أدت إليه.

وسوف نتعرض بإيجاز لآراء أشهر القائلين بهذه النظرية وذلك لنتعرف من خلالها على مدى مسئولية السلطة السياسية في فكر هذه النظرية.

وإذا كان الفضل يرجع إلى روسو في بلورة هذه النظرية التي ساهمت بقدر كبير في انتشار المبدأ الديمقراطي في كثير من البلاد، إلا أنه لم يكن أول القائلين بها، كما أنها من النظريات التي عرفها الفكر البشري منذ القدم، إلا أن أفكار روسو أدت إلى إنكار أي سلطة لا تستند إلى الإرادة الشعبية، وهو ما لم يتوصل إليه من سبقه في القول بالعقد مثل هوبز ولوك.

وسنعرض فيما يلي لنظريات العقد الاجتماعي عند المفكرين الثلاثة لهذه النظرية: "هوبز" و "لوك" و "روسو".

(١) نظرية العقد الاجتماعي عند هوبز Hobbes:

يصور هوبز الحالة الطبيعية التي كان يعيش فيها الأفراد قبل العقد بأنها كانت حالة بؤس وشقاء؛ لأن الإنسان في هذه المرحلة أناني محب لذاته ويسعى في المقام الأول لتحقيق أغراضه الشخصية، وهو في سبيل تحقيق هذا الهدف يعيش في كفاح مستمر لا يهتم إلا بأغراضه ومطامعه وحتى في الحالات التي يقوم فيها الإنسان بأعمال حسنة فإن أنانيته تكمن وراء هذا الفعل الحسن متمثلة في تلذذه من وراء هذا العمل، كذلك الأمر فيما لو أشفق على غيره من كارثة ألمت به فإن هذه الشفقة ترجع إلى خوفه أن يصاب بمثلها.

ولقد ترتب على ذلك أن الإنسان كان يعيش كالذئاب الجائعة، لا قانون

بطبعه ولا حق يعترف به إلا حق القوي على الضعيف [1]، وتأثرا بغريزة حب البقاء يتولد شعور لدى جميع الأفراد بضرورة التخلص من هذه الحالة التي يشوبها كثير من الفوضى وعدم الاستقرار، فلجأوا إلى التعاقد مع بعضهم للعيش تحت رئيس واحد منهم تنازلوا عن كافة حقوقهم ليتولى السهر على مصالحهم وأرواحهم وأموالهم [2]، وهذا التنازل الذي تم عن طريق العقد بين أفراد الجماعة كان من طرف واحد، أي أن الأفراد هم الذين اتفقوا فيما بينهم على اختيار الرئيس الأعلى لهم دون أن يكون هذا الرئيس طرفا في العقد، بل يعتبر أجنبيا عنه، ولذلك فهو لا يلتزم تجاههم بأي التزام، فله حق التصرف بلا قيد أو شرط، وسلطته يجب أن يخضع لها الجميع، لأن هذه السلطة مهما كانت مستبدة أو جائرة فهي في أسوأ صورها أفضل بكثير من الحالة الطبيعية التي كان يعيشها الأفراد قبل العقد، ويدلل هوبز على عدم اشتراك الحاكم في العقد بأنه لو قلنا بأن الحاكم أحد أطراف هذا العقد فإنه يلزم من ذلك أن يوجد الحاكم والجماعة في آن واحد وهذا غير ممكن، لأنه قبل وجود الدولة وتحقق السلطة لا يوجد إلا طرف واحد وهو الجماعة، ومن ثم فإن الجماعة لا تجد من تتعاقد معه، أما بعد الانتقال إلى مرحلة المجتمع المنظم ووجود الرئيس الأعلى فلا يوجد سوى الحاكم، ففي كلتا الحالتين لا يوجد إلا طرف واحد الجماعة أو الحاكم الأمر الذي يؤدي

---

(1) د.السيد صبري: النظرية الدستورية ص ٢١، ٢٢، د.ثروت بدوي: المصدر السابق ص [illegible] ١٤.

(2) د.مصطفى الصادق: النظام الدستوري ص ١٩، د.محسن خليل: المصدر السابق [illegible]

إلى عدم تصور وجود عقد بين الجماعة والحاكم[1].

وواضح مدى التناقض والاختلاق وتشويه الحقائق الذي تنطوي عليه نظرية هوبز؛ لأنه كيف يتصور انحلال الجماعة وانتهاؤها بمجرد قيام الدولة، وإذا تصورنا ذلك جدلا فعلى من يمارس الرئيس سلطاته، إذا قلنا إنه يمارس هذه السلطة على الجماعة فإنه طبقا لما ينتهي إليه هوبز أن هذه الجماعة لم يعد لها وجود بمجرد وجود الدولة وظهور السلطة العامة.

إلا أن الواقع يكشف أن آراء هوبز كانت تستهدف إيجاد المبررات التي تدعم السلطة المطلقة التي كان يمارسها آل ستيوارت في إنجلترا حيث كان ربيبا لهذه الأسرة ومؤيدا لها، فقال هوبز هذه النظرية بهدف مقاومة الأفكار الثورية التي كانت منتشرة في بريطانيا في ذلك الوقت، حيث ثورة البرلمان بزعامة كرومبل ضد السلطة المطلقة لآل ستيوارت التي انتهت بإعدام الملك شارل الأول فأراد هوبز من هذه الأفكار تدعيم وتأييد سلطة الملك شارل الثاني على إثر عودة الملكية إلى بريطانيا[2].

ولم يكن غريبا أن لا تجد هذه النظرية أي صدى في بريطانيا لها، أو قبولا من الشعب الإنجليزي الذي يجنح إلى الحرية والديمقراطية ويرفض الاستبداد والحكم المطلق، وإن كانت هذه الأفكار قد وجدت مناخا طيبا خارج بريطانيا لاسيما في فرنسا حيث كان يمارس لويس الرابع عشر سلطات استبدادية

---

(١) د.ثروت بدوي: أصول الفكر السياسي ص ١٤٧، د. مصطفى الصادق المصدر السابق ص ٢٩، د.السيد صبري: القانون الدستوري ص٢٢.

(٢) د.ثروت بدوي: النظم السياسية ص ١٢١، وأصول الفكر السياسي ص١٤٨.

المطلقة [1].

وإذا أردنا التعرف على مدى مسئولية السلطة العامة وخضوعها للحساب في نظرية هوبز، فإننا سنجد أن الحاكم ليس طرفا في العقد وإنما هو مستفيد منه فقط، وقد تنازل له الأفراد عن كافة حقوقهم و لم يتنازل هو عن أي من حقوقه، مهما أتى من تصرفات وأفعال فلا يمكن للأفراد - طبقا للعقد - أن يسألوه عن شيء؛ لأن أساس تلك المساءلة غير موجود ولا متحقق، حتى الحقوق التي تنازل عنها الأفراد لم يعد لهم الحق في المطالبة بشيء منها وإنما تصبح مجرد امتيازات يعطيها الحاكم متى شاء ويسحبها في أي وقت يشاء [2].

وبلغت نظرية هوبز مداها في الاستبداد عندما وضعت السلطة التشريعية بيد الحاكم وحده فاختص بإصدار القانون أو تعديله أو إلغائه دون أن يكون في مقدور أحد أفراد الشعب الاعتراض أو المناقشة، إذ الحاكم وحده هو القادر على رؤية الخير والمصلحة للجماعة وعليهم الخضوع والسمع والطاعة [3]. لذلك فإن نظرية هوبز لا تعد من النظريات الديمقراطية وإنما هي تناقض المبادئ الديمقراطية تناقضا تاما.

٢) نظرية العقد الاجتماعي عند لوك Locke:

يختلف لوك عن هوبز في تصوير الحالة الطبيعية التي كان يعيشها الأفراد قبل العقد وظهور السلطة السياسية، كما يختلف عنه أيضا في تحديد أطراف العقد

(١) د.ثروت بدوي: المصدر السابق ص ١٢٣.

(٢) د.ثروت بدوي المصدر السابق ص ١٢٢، د.فؤاد العطار: المصدر السابق ص١٢٧، د. محمد كامل ليلة: المصدر السابق ص ٨٠.

(٣) د.فؤاد العطار: النظم السياسية ص ١٢٧، د.ثروت بدوي: أصول الفكر السياسي ص ١٥٠.

ومضمونه بالنسبة للحقوق التي تنازل عنها الأفراد لكي يعيشوا في مجتمع منظم تحكمه سلطة سياسية. فمن حيث اختلافه في تصوير الحالة الطبيعية التي كان يعيشها الإنسان قبل التعاقد، يرى لوك أن هذه الحالة لم تكن حالة بؤس وشقاء كما يرى هوبز، وإنما كان يعيش حرا مطلقا مشبعا بروح العدل داخل حدود أو نطاق القانون الطبيعي. فالحالة الطبيعية قبل التعاقد وإن كانت تتسم بحرية الإنسان المطلقة التي يستطيع أن يفعل معها ما يريد دون أن يتوقف ذلك على استئذان أحد أو التقيد بإرادة أخرى تحد إرادته، إلا أن هذه الحرية ليست غير محددة لوجود القانون الطبيعي الذي يحدد سلوك الإنسان مع غيره من أفراد الجماعة والذي يقضي بأنه لا يجوز أن يضار شخص في نفسه أو ماله لأن الكل سواسية من خلق خالق واحد. وإن كان هذا القانون يترك تطبيقه للأفراد دون أن يكون هناك سلطة تقف على تنفيذه، فحياة الأفراد قبل العقد وإن كانت تتسم بالحرية والمساواة إلا أنها ليست حرة من كل قيد لوجود القانون الطبيعي الذي يحدد نطاق هذه الحرية ويضع قيودا عليها، وإلا ضاعت حرية الجميع. ولكن الأفراد رغبة منهم في حياة أفضل، ونظرا لأن قواعد القانون الطبيعي يكتنفها الكثير من الغموض وعدم التحديد اتجهوا إلى إيجاد سلطة منظمة يكون لها الحق في تنظيم المجتمع بما يحقق العدالة للجميع، لأن حياة الفطرة وإن كانت حياة حرية ومساواة إلا أنه ينقصها التنظيم الذي تحققه السلطة العامة ويكفل الجزاءات اللازمة ضد المعتدين [(١)].

أما بالنسبة لأطراف العقد فإن لوك يرى أن هذا العقد تم بين الهيئة الحاكم من ناحية وبين الأفراد من ناحية أخرى، وعلى ذلك فالحاكم ليس أجنبيا عن

(١) د.ثروت بدوي: النظم السياسية ص ١٣١، د.فؤاد العطار: النظم السياسية ص ١٢٦.

العقد كما يرى هوبز، وإنما هو أحد أطرافه وبمقتضاه يلتزم كل طرف من أطرافه، فالأفراد يلتزمون بواجب طاعة الحاكم والامتثال لأوامره طالما كانت في الحدود التي رسمها العقد، كما يلتزم الحاكم بالمحافظة على حقوق الأفراد والسهر على تنفيذ العقد وكفالة العدالة والمساواة فيما بينهم، فالحاكم هنا لا يتمتع بسلطة مطلقة وإنما سلطته مقيدة بشروط العقد، بحيث إذا أخل بها أو ببعضها فإنه يحق للشعب مقاومته وعزله عن منصبه[1].

ويؤسس لوك هذا التعاقد على رضاء الأفراد واختيارهم، فالرضا شرط أساسي في هذا العقد واختيار الحاكم يرجع إلى إرادتهم واختيارهم لأنه طالما أن الأفراد في حياتهم قبل العقد يتساوون فيما بينهم، فلا يستساغ إجبارهم على حياة الجماعة، وإنما يرجع هذا الانتقال إلى اختيارهم للمحافظة على حقوقهم، وهذا رتب نتيجة هامة مؤداها أن الحكم لا يكون مشروعا إلا إذا قام على رضاء الشعب بحيث يكون الحكم المطلق غير مشروع؛ لأنه لا يتصور أن يقبل الأفراد حاكما مطلقا لا يملكون مناقشته أو محاسبته[2].

أما مضمون العقد فيختلف عند لوك عنه في فكر هوبز فبينما ذهب هوبز إلى أن الأفراد قد تنازلوا عن جميع حقوقهم للحاكم وأصبحت امتيازا بيده يمنحه لمن يشاء ويمنعه عمن يشاء، قرر لوك أن الأفراد لم يتنازلوا عن جميع حقوقهم وإنما تنازل الأفراد عن جزء من حقوقهم وذلك بالقدر اللازم لإقامة سلطة عامة أما

---

(1) د.محمد حسن خليل: المصدر السابق ص ٦٠، د.ثروت بدوي: النظم السياسية ص ١٢٩، د.فؤاد العطار ص١٢٨، د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص ٨١.

(2) د.ثروت بدوي: أصول الفكر السياسي ص ١٥٦، د.أحمد الجمال: المبادئ الدستورية العامة ص ٦٨.

غيرها من الحقوق فقد احتفظوا بها، ولا يجوز لأي سلطة المساس بها لأنها ثابتة لهم قبل التعاقد، ومن ثم فإن هذه الحقوق تعتبر قيودا على السلطة التي يمارسها الحاكم لا يجوز له أن يتعدى عليها ومن هذه الحقوق حق الملكية.

ومن الطبيعي بعد هذا الاختلاف بين فكري هوبز ولوك أن يكون مدى خضوع السلطة العامة للمسئولية مختلفا، فقد وضعت نظرية لوك كثيرا من الأسس التي يمكن أن يخضع الحاكم للمسئولية بمقتضاها، فقد أصبح الحاكم طرفا أساسيا في العقد ويمارس سلطاته استنادا إليه وهو ملتزم بالمحافظة على مضمون العقد والعمل على تحقيق الغاية من وجوده، وبالتالي فإن الحاكم إذا أخل بالعقد أو انحرف عن الغاية المرجوة كان من حق الأفراد أن يتحللوا من هذا العقد وأن لا يخضعوا بالطاعة لذلك الحاكم، بل إن لهم عزل هذا الحاكم وتولية غيره مكانه بعقد جديد[1]. ومن جهة ثانية فالأفراد لم يتنازلوا بمقتضى العقد عن جميع حقوقهم وإنما تنازلوا عن ذلك الجزء اللازم لإقامة السلطة في المجتمع وظلوا محتفظين بالجزء الآخر من حقوقهم.

ومعنى هذا أن الحاكم ملزم بالمحافظة على هذه الحقوق التي لم يتم التنازل عنها وأي مساس بهذه الحقوق يعتبر خروجا ومخالفة لأحكام العقد تبيح للأفراد عدم الخضوع لأحكامه. وقد ذهب لوك إلى مدى أكبر من ذلك فقرر أن الأفراد من حقهم الثورة على الحاكم وعزله إذا أخل بشروط العقد الاجتماعي.

(١) د.ثروت بدوي: النظم السياسية ص ١٣٠، ١٣١.

(٣) نظرية العقد الاجتماعي عند روسو Jean Jaques Rousseau:

على الرغم من أن روسو لم يكن أول القائلين بنظرية العقد الاجتماعي إلا أن هذه النظرية بلغت ذروتما وانتشرت أفكارها انتشارا واسعا على يديه، وكان لأفكاره التي قال بها في كتابه العقد الاجتماعي الأثر الكبير في إشعال الثورة الفرنسية، وكان الأثر الكبير لهذا الكتاب يفوق كل حد حتى أطلق عليه إنجيل الثورة الفرنسية، وصار الناس ينسبون إلى روسو نظرية العقد الاجتماعي دون غيره من الباحثين الذين سبقوه ؛ اعترافا بفضله وتقديرا لما بذله من جهد في نشر أفكاره التي ألهبت النفوس حتى إنها اعتقدت صدق هذه النظرية[١].

ويذهب روسو في نظريته إلى أن الإنسان قبل العقد الاجتماعي كان يعيش حياة تتسم بالحرية والاستقلال والمساواة، إلا أن تعدد المصالح الفردية وتضاربها قد يعرض ما يتمتع به الإنسان من حقوق للخطر ويؤدي ذلك إلى الفوضى والشقاء، لذلك سعى الأفراد إلى ترك حياة العزلة التي يعيشون فيها بهدف المحافظة على حقوقهم وحرياتهم التي يتمتعون بها قبل التعاقد، لكي ينعموا بحياة منظمة يسود فيها العدل والفضيلة[٢].

أما أطراف العقد عند روسو فهم الأفراد بحيث يكون طرفه الأول الشخص الجماعي الكلي الذي يمثل مجموع الأفراد، أما الطرف الثاني فهو كل فرد من الأفراد الطبيعيين في الجماعة السياسية كل على حدة[٣].

(١) د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص ٨٦.

(٢) د.محسن خليل: المرجع السابق ص ٦٤.

(٣) د.محسن خليل: المرجع السابق، ص ٦٥، د.فؤاد العطار: المرجع السابق ص ١٣٦.

ويتفق روسو مع هوبز في عدم اعتبار الحاكم طرفا في العقد إلا أن روسو يختلف في أنه لم يقرر ذلك بهدف الاعتراف للحاكم بأنه صاحب السلطة الكاملة والمطلقة في ممارسة السيادة كما قرر هوبز، وإنما جعل العقد بين أفراد الجماعة لا لصالح فرد معين وإنما لصالح المجموع.

وترتب على ذلك أن الحاكم حين يمارس السلطة فإنه يمارسها بوصفه مندوبا أو وكيلا عن الجماعة لا باعتباره صاحب السيادة؛ لأنها تظل دوما للشعب الذي يستطيع أن يقوم بعزل الحاكم دون أن يكون هذا العزل إخلالا بأحكام العقد[(١)].

كما أن روسو يصور مضمون العقد تصويرا يختلف عما ذهب إليه هوبز ولوك، فيرى أن مضمون العقد ليس نزولا من الأفراد عن بعض حقوقهم كما يرى بعض الشراح[(٢)]، وإنما هو نزول كلي ومطلق عن كافة حقوقهم، وبالرغم من ذلك فإن هذا التنازل لم يكن لصالح فرد بعينه وإنما هو للمجموع الذي يمنحهم عوضا عن هذه الحقوق حقوقا مدنية تقررها لهم الجماعة المدنية التي أقاموها بإرادتهم. ويرى روسو أنه يتولد عن هذا العقد إرادة عامة مستقلة عن إرادة كل فرد من أفراد الجماعة، هي إرادة المجموع صاحب السيادة التي هي حق للشعب بأكمله وليست لفرد معين أو طائفة مخصوصة، كما أنها غير قابلة

---

(١) د.محمود حافظ: موجز القانون الدستوري ص ٢٨، د.محمد كامل ليلة: المصدر السابق ص ٨٤.

(٢) يراجع في هذا الرأي: د.محمود حافظ: المصدر السابق ص ٤٠٧، د.السيد صبري: المصدر السابق ص ١٦، د.مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري ص ٢٥.

لتصرف وأنها واحدة لا تتجزأ، كما أنها مطلقة[1] .

أما عن مسئولية السلطة السياسية في فكر روسو فتتضح إذا أشرنا إلى اعتبار الحاكم في منطق نظريته وكيلا عن الأمة يلتزم بالعمل على مصالحها والانصياع لإرادتها بوصفها الأصيل الذي يملك الحق، وبالتالي فإن للأمة الحق في عزل الحاكم متى أرادت حتى ولو لم يوجد سبب يقتضي ذلك العزل، وذلك إعمالا لسيادة الإرادة العامة التي لها أن تقرر ما تشاء[2] .

لكن هذه الإرادة العامة نفسها يمكن أن تكون السبيل للاستبداد والتسلط؛ لأن هذه الإرادة لن تظهر إلى الوجود إلا على أيدي الحكام الذين من الممكن لهم أن يستغلوا هذه الإرادة ويتخفون وراءها ويتصرفون فيها حسب أهوائهم ومطامعهم.والدليل على ذلك ما حدث في فرنسا في عهد الثورة، فقد انتخبت إحدى الجمعيات الوطنية لوضع الدستور ومع ذلك فقد استمرت بعد وضعه تهيمن على شئون الحكم في البلاد وكان حكم هذه الجمعية استبداديا بلغ أقصى درجات الاستبداد والتسلط[3] ، وقد تولدت عن نظرية روسو نظريتان شهيرتان: نظرية سيادة الأمة ونظرية سيادة الشعب.

ما وجه إلى نظرية العقد الاجتماعي من نقد:

على الرغم من أن نظرية العقد الاجتماعي كان لها آثار كبيرة في إشعال

---

(١) د.فواد العطار: النظم السياسية ص ١٣٧، د.محمود حافظ: المصدر السابق ص ٢٨، د.ثروت بدوي: النظم السياسية ص ٤٥.

(٢) د.عبد الكريم أحمد: أسس النظم السياسية ص ٦٦.

(٣) د.محمد كامل ليلة: المصدر السابق ص ١٩٨، د.محسن خليـــل: المصـــدر الســـابق ص ٣٩، د.عاطف البنا: النظم السياسية ص ٢٠٣.

الثورة الفرنسية وفي انتشار المبادئ الديمقراطية ومناداة الشعوب وسعيها الدائب في حكم نفسها بنفسها باعتبار أن هذه النظرية جسدت السيادة في الشعب وحده وأسندت السلطة إليه إلا أن هذه النظرية تعرضت لنقد مر من الفقهاء والشراح نجمله كما يلي:

١. أن فكرة العقد الاجتماعي فكرة خيالية لا أساس لها في الواقع ولا يوجد مثل واحد في تاريخ دولة من الدول يدلل على صحتها وأن وجودها يعود إلى عقد اجتماعي حتى أن روسو ذاته لم يحتم حدوث العقد الاجتماعي وإنما قال بأنه ضرورة منطقية "Nécessité Logique" وهو ما يتضح من قوله: "...بحكم الضرورة".
٢. إلى جانب أن هذه النظرية خيالية فهي لا تقوم على أساس علمي يقبله العقل لأن الإنسان البدائي لم يكن لديه العقلية التي تمكنه من الوقوف على فكرة العقد وشروطه ومضمونه والآثار التي تترتب عليه فوق أن الحقوق والحريات العامة ليست بطبيعتها محلا للتعاقد.
٣. أن هذه النظرية فيها تناقض واضح فهي تقرر أن العقد هو الذي أنشأ الجماعة، أي أن الجماعة لا وجود لها قبل هذا العقد في حين أن طرفي العقد أحدهما الشخص الجماعي الكلي الذي يمثل مجموع الأفراد، فكيف يتصور أن أحد أطراف العقد الجماعة في حين أن الجماعة لم تنشأ قبل هذا التعاقد؟ ومن ثم فإن النظرية مبنية على تناقض يهدمها من أساسها كما قرر بعض الفقهاء.
٤. كما أنه لا يمكن أن نفترض وقوع هذا التعاقد مجازا؛ لأن هذا الافتراض يؤدي إلى نتائج خطيرة على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة؛ لأن من شأنه منح الدولة سلطة تحديد مدى الحقوق المدنية التي يستردونها بعد أن تنازلوا عن

حقوقهم الطبيعية قبل العقد ومن ثم فإن هذه النظرية تمهد إلى قيام الحكم المطلق.

٥. أن هذه النظرية بما تقوم عليه من أن العقد هو الذي كفل للإنسان العيش في جماعة غير صحيح؛ لأن الإنسان لم يعش أبدا خارج نطاق الجماعة صغرت أم كبرت ولم يعش مطلقا في عزلة؛ لأن القول بذلك يخالف الحقيقة الإنسانية الخالدة التي تقضي أن الإنسان مدني بطبعه.

٦. أن فكرة العقد المؤبد الذي يبرمه الأفراد عند نشأة الجماعة ويظل منتجا لآثاره وملزما إلى الأبد فكرة مستهجنة غير متصورة وينظر إليها الفقه الحديث بغير ارتياح، كما أن الالتزام المؤبد يتنافى مع الحرية الطبيعية للإنسان وإلى جانب أن العقد يحتاج إلى حماية السلطة العامة ولا يستساغ القول بأن العقد الذي يحتاج إلى حماية السلطة هو الذي أوجد السلطة ذاتها.

ورغم ما وجه إلى نظرية العقد الاجتماعي من نقد فإن جمهور الفقهاء يسلمون بالآثار التي أحدثتها هذه النظرية في إشعال الثورة الفرنسية وانتشار المبادئ الديمقراطية وتقرير سيادة الشعوب وهو ما لم يكن مسلما به قبل المناداة بها، ورغم ما قيل في عدم صحتها فإن هذا لا يقلل من الفوائد التي عادت على الشعوب المختلفة من ورائها، حتى قيل بأن هذه النظرية كانت "أكبر أكذوبة سياسية ناجحة".

المطلب الثالث

نظريتي سيادة الأمة وسيادة الشعب

سبق الإشارة عندما تعرضنا لنظرية العقد الاجتماعي أنه تولدت عن فكر جان جاك روسو في كتابه العقد الاجتماعي نظريتان شهيرتان هما نظرية سيادة

الأمة ونظرية سيادة الشعب. وسوف نتناول كل نظرية من هاتين النظريتين في فرع خاص.

الفرع الأول
نظرية سيادة الأمة

مضمون النظرية:

تنظر هذه النظرية إلى الأمة باعتبارها شخصا معنويا مجرداً ومستقلاً عن الأفراد المكونين له يختلف عن مجموع أفراد الشعب ويستقل عنهم، والأمة بهذا المعنى تتداخل فيها الأجيال بحيث تحتوي الأجيال السابقة والحالية والأجيال القادمة. ومن ثم على الأمة أن تراعي في حاضرها مصالح الأجيال المقبلة وتدخلها في اعتبارها.

والسيادة لدى أنصار هذه النظرية ليست مملوكة لفرد أو جماعة مخصوصة، بل هي لمجموع الأفراد لا باعتبارهم كمًّا حسابيا، بحيث يكون كل منهم مختصا بجزء منها وإنما هي للأمة متجسدة في مجموع أفرادها كوحدة واحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها.

وسيادة الأمة غير قابلة للتجزئة أو التصرف فيها، بحيث تعد السلطة العليا المطلقة التي تسمو على غيرها من السلطات.

النتائج المترتبة على هذه النظرية:

يترتب على النظرية السابقة عدة نتائج أهمها:

١. أن السيادة كل لا يتجزأ، وهي غير قابلة للانقسام أو التصرف فيها، إذ يستحيل تجزئة السيادة وتقسيمها على الأفراد بحيث يختص كل منهم بجزء منها.

٢. ولما كانت السيادة تتجسد في شخص معنوي هو الأمة لا يستطيع أن يعبر عن إرادته كالأشخاص الطبيعيين، الأمر الذي يترتب عليه أن التعبير عن إرادة هذا الشخص لا تتحقق إلا بواسطة نواب ينوبون عنه في التعبير عن إرادته، ومن ثم تستبعد هذه النظرية الوكالة الإلزامية".

٣. أن النائب في منطق هذه النظرية يعبر عن إرادة الأمة ذاتها لا إرادة الناخبين، فهو يمثل الأمة بأسرها لا الدائرة التي اختارته.

٤. أن القانون وفقا لهذه النظرية يعد تعبيرا عن الإرادة العامة للأمة، وذلك لكون النواب يمثلون الأمة وحدها، ومن ثم يعبرون عن إرادة هذا الكل "الأمة" المستقل عن جميع الأفراد.

٥. الانتخاب في منطق هذه النظرية لا يعد حقاً، وإنما هو وظيفة تمارس لحاسب الأمة، ومن ثم يستطيع القانون أن يحدد شروط ممارستها لحساب الأمة وحسبما تقتضي مصلحتها، وعلى ذلك يمكن تقييد حق الاقتراع لضمان حسن الاختيار، وكفالة اختيار أفضل العناصر التي تمارس سلطة الأمة، ومن ثم فإنه طبقا لهذه النظرية يمكن أن يؤخذ بالاقتراع المقيد، بوضع شروط يتعين توفرها في الناخب كالتعليم، والنصاب المالي، أو الانتماء إلى طبقة من الطبقات، أو أي قيود أخرى تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين، مما من شأنه أن يؤدي إلى تضييق هيئة الناخبين.

٦. أن هذه النظرية لا تؤدي بالضرورة إلى الأخذ بالنظام الجمهوري، وإنما يمكن أيضا أن تسود في الأنظمة الملكية باعتبار أن الملك يعد تجسيدا

للأجيال المختلفة [(١)].

الانتقادات التي وجهت إلى نظرية سيادة الأمة:

تعرضت النظرية السابقة إلى هجوم عنيف من كثير من الفقهاء وأهم ما وجه لها من انتقادات هي:

١. أنها تؤدي إلى وجود شخصين معنويين على إقليم واحد، وهما: الدولة والأمة، مما يؤدي إلى تنازع السيادة والسلطة بينهما فلا يستقيم الأمر، وهو ما أدى بأنصار هذه النظرية إلى القول بأن الدولة والأمة شخص معنوي واحد، غير أن ذلك لم يؤد إلى تحديد صاحب السيادة في الدولة، لأن هذه النظرية وفقا للتعديل السابق كما قرر أستاذنا د.ثروت بدوي وغيره من الفقهاء تصبح عديمة الجدوى، بقولها أن الأمة صاحبة السيادة، وأن الأمة والدولة شخص واحد، ومن ثم تنتهي إلى أن الدولة صاحبة السيادة، في حين أن البحث يدور عمن هو صاحب السيادة الفعلي في الدولة، الأمر الذي يؤدي إلى أن ندور في حلقة مفرغة [(٢)].

---

(١) يراجع في هذه النظرية: للمؤلف: نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي في الفقه الإسلامي، ص٥٠ وما بعدها. ومبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي ص١٢ وما بعدها. د. ثروت بدوي: النظم السياسية ص١٩٦، وحيد رأفت وأيت إبراهيم القانون الدستوري ص١٠٦، د.محسن خليل النظم السياسية والقانون الدستوري ص٣٨ وما بعدها. د. فتحي عبد الكريم: نظرية السيادة في الفقه الدستوري الإسلامي – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه بحقوق القاهرة عام ١٩٧٤ ص٧١ وما بعدها. د. أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي ١٩٧١ص١٦٨ وما بعدها. د. ثروت بدوي: النظم السياسية ص١٧٦، د.السيد صبري: القانون الدستوري -ص٦٥-٦٦.

(٢) د. ثروت بدوي: النظم السياسية ص١٧٦، د.السيد صبري: القانون الدستوري ص٦٥-٦٦.

٢. كما قيل بأن هذه النظرية تشكل خطراً على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، كما أنها تؤدي إلى الاستبداد.

أما من حيث كونها تشكل خطرا على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، فإن ذلك يرجع إلى أن الهيئات الحاكمة في إعمالها لمقتضيات السلطة قد يصدر عنها الكثير من الأعمال التي تنتهك حقوقهم وحرياتهم، ورغم ذلك تعد هذه الأعمال مشروعة لاستنادها على سيادة الأمة.

أما من حيث كونها تؤدي إلى الاستبداد فلكون هذه النظرية تجسد السيادة في الأمة باعتبارها وحدة مجردة، وهو ما يؤدي إلى إطلاق السيادة، والجنوح بها نحو التسلط والاستبداد، لذلك قيل بأن هذه النظرية شأنها شأن النظريات الثيوقراطية تستهدف تبرير السلطات المطلقة للحكام، فهي تحل الأمة محل الحاكم الذي يدعي أنه يستمد السلطة من الله في النظريات الثيوقراطية، وهو - أي الحاكم - يمكن أن يستند في ظل هذه النظرية إلى الأمة.

وليس هذا النقد من الفروض النظرية، ذلك أن كثيرا من المظالم وقعت من بعض الحكام والهيئات الحاكمة في ظل مبادئ هذه النظرية تحت هذا الزعم فالديمقراطية القيصرية اعتمدت على هذا المبدأ رغم أنها نظام ديكتاتوري، كما أن هناك العديد من رؤساء الجمهوريات تولوا بطريق الانتخاب وحكموا شعوبهم بالحديد والنار وذاقت شعوبهم تحت إمرتهم أبشع ألوان الظلم والاضطهاد رغم استنادهم على مبدأ سيادة الأمة[1].

---

(١) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ص ٤٥. د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية ص ١٦٧ وما بعدها. د. ثروت بدوي: المصدر السابق ص ٩٦-

٣. كما أن هذه النظرية لا تمثل نظاما سياسيا محددا، فكما يمكن أن يؤخذ بها في الأنظمة الملكية، يؤخذ بها أيضا في الأنظمة الجمهورية، وكما يؤخذ بها الأنظمة الديمقراطية، يمكن أن تستند عليها أيضا الأنظمة الاستبدادية وهو ما أشار إليه الدكتور السيد صبري من أنه لا يلزم أن يترتب على النظام النيابي أن يكون الحكم ديمقراطيا، فقد يستبد البرلمان بالسلطة استنادا على أنه ينوب عن الأمة في ممارسة السيادة الأمر الذي يمكن أن يترتب على هذه النظرية نفس النتائج التي تترتب على الحكم الاستبدادي[1].

٤. كما أن البعض قرر أن هذه النظرية استنفدت الأغراض التي أدت إلى المناداة بها. فقد نودي بها للحد من السلطات المطلقة للحكام والسلطات العامة، ووضع قيود عليها لصالح الشعوب للحد منها، أما وقد استقر الأمر وأصبحت الشعوب مالكة لزمام أمرها، وأقلع الحكام عن المناداة بنظرية الحق الإلهي ومزاولة السلطات المطلقة، وأصبحت السلطة من الحكام باعتبارهم نوابا للأمة، وممثلين لها مما يؤدي إلى أن تكون هذه الممارسة لصالح الأمة ولحسابها لا لحساب الحاكم أو هواه، ومن ثم فلا حاجة إلى المناداة بنظرية سيادة الأمة[2].

٥. كما أن هذه النظرية حينما جعلت الانتخاب وظيفة لا حقا، فإنها أدت

=وما بعدها. د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (الدولة والحكومة) ص ٢٠٨ وما بعدها. السيد صبري: القانون الدستوري ص ٦٧ وما بعدها.

(١) د. السيد صبري: القانون الدستوري ص ٦٧ وما بعدها.

(٢) – د. عبد الحميد متولي – القانون الدستوري والأنظمة السياسية ص ١٦٥ وما بعدها. د. محمد كامل ليلة – النظم السياسية ص ٢١٠. د. محسن خليل – النظم السياسية ص ٤٣.

إلى مبدأ "الاقتراع المقيد" وتضييق هيئة الناخبين عن طريق وضع شروط في الناخب مما يمكن أن يؤدي إلى حصر إرادة الأمة في عدد معين من الناخبين، فتنحصر في عدد محدود لا يعبر عن إرادة الأغلبية العظمى من أفرادها، ويكون التعبير عن إرادة الأمة عن طريق قلة لا تمثل إرادة الأمة الحقيقية، ويصبح التعبير عن إرادة الأمة من الأمور الزائفة التي لا تعبر عن الحقيقة[1].

الفرع الثاني
نظرية سيادة الشعب

مضمون النظرية:

على ضوء ما وجه إلى النظرية السابقة من هجوم، ولدت نظرية أخرى تتفق مع النظرية السابقة في تقرير سيادة الجماعة، لا على أساس أنها وحدة مجردة ومستقلة عن الأفراد المكونين لها، ولكن بوصف أن هذه الجماعة تتكون من عدد من الأفراد يتمتع كل منهم بقدر من السيادة تساوي نسبته هو إلى مجموع الشعب.

وترتيبا على ذلك فالسيادة لأفراد الشعب باعتباره "كمًا حسابياً" يقبل القسمة على المجموع. ومن ثم لا ينظر إلى المجموع باعتباره كيانا مجردا عن أفراده، ويستقل بإرادته عن إرادة الأفراد، وإنما ينظر إلى الأفراد أنفسهم ويعترف لهم بالسيادة بحيث يمكن أن تتجزأ على هذه المجموع[2].

---

(١) د. ثروت بدوي: النظم السياسية ص ١٩٦.

(٢) للمؤلف مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي ص ٢١ وما بعدها. د. فتحي عبد الكريم: نظرية السيادة ص ٨٤ وما بعدها. د. أنور رسلان: الديمقراطية بين-

وتستند هذه النظرية على ما قرره "جان جاك روسو" من أن السلطة تقوم على أساس الإرادة العامة للأفراد، وبتقريره أن الإرادة العامة للأفراد إنما هي حاصل جمع الإرادات الفردية لأفراد الجماعة.

النتائج المترتبة على هذه النظرية:

يترتب على النظرية السابقة مجموعة من النتائج وهي تناقض النتائج التي انتهت إليها النظرية السابقة وأهم هذه النتائج هي:

١. أن الانتخاب لا يعد وظيفة ولكنه يعتبر حقا، وذلك لكون كل واحد يمتلك جزءا من السيادة الشعبية الأمر الذي يرتب ضرورة الأخذ بمبدأ الاقتراع العام وذلك باعتبار أن الانتخاب حق من الحقوق الطبيعية التي لا يجوز سلبها من الأفراد، كما لا يجوز تقييد مبدأ الاقتراع العام بسبب الثروة أو اللون أو الجنس أو العقيدة أو الانتماء إلى طبقة من الطبقات.

٢. كما أن هذه النظرية تؤدي إلى الديمقراطية المباشرة حيث يكون لأفراد الشعب حق ممارسة السلطة مباشرة ودون واسطة أحد، كما أن هذه النظرية يمكن أن تتمشى أيضا مع الديمقراطية شبه المباشرة حيث تتيح للشعب ممارسة بعض مظاهر السلطة. لذلك قيل بأن هذه النظرية أكثر ديمقراطية من سابقتها حيث أن الأخيرة لا تتواءم إلا مع الديمقراطية النيابية[(١)].

٣. كما أن هذه النظرية تؤدي إلى النظام الجمهوري حيث أن هذه النظرية تنظر إلى السيادة باعتبارها مجموع الإرادات الحاضرة ومن ثم فلا نأخذ بالتمثيل

=الفكر الفردي والفكر الاشتراكي ص ١٦٧ وما بعدها. د. محمد كامل ليلة: النظم السياســـية ص ٢١١ وما بعدها.

(١) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ص ٤٧.

الدائم للأمة كما هو الأمر في نظرية سيادة الأمة[(1)] .

٤. كما أن هذه النظرية تأخذ بنظرية الوكالة الإلزامية لأن النائب يمثل لجزء من السيادة يملكها ناخبوه بحيث يستطيع هؤلاء إملاء إرادتهم على النائب فلا يتصرف إلا في حدود التعليمات والتوجيهات التي يقدمونها له بحيث يحق لهم عزله وتنحيته إذا خرج عنها[(2)].

٥. إن القانون وفق هذه النظرية لا ينظر إليه باعتباره تعبيرا عن الإرادة العامة للأمة وإنما باعتباره تجسيدا لإرادة أغلبية ممثلي هيئة الناخبين الأمر الذي يؤدي إلى ضرورة أن تذعن الأقلية لرأي الأغلبية وتلتزم به حتى لا يختل النظام[(3)] .

الانتقادات التي وجهت إلى نظرية سيادة الشعب:

لم تسلم هذه النظرية من نقد الفقهاء وأهم ما وجه إلى هذه النظرية ما يلي:

١. أن هذه النظرية بما انتهت إليه من تقرير مبدأ الوكالة الإلزامية للنائب، يستتبع خضوعه لجمهور ناخبيه والتزامه بالتوجيهات والتعليمات التي يوجهونها له، مما يؤدي إلى خضوع النائب لرغبات ونزعات الناخبين المتباينة سواء كانت على خطأ أم صواب وهو لا يستطيع مخالفتها لكي يتجنب عزله من ناحيتهم. وهو ما يؤدي إلى عواقب وخيمة ليس فقط على الحياة النيابية بل على المصلحة العليا للدولة ذاتها، وذلك أن النائب سيراعي في المقام الأول مصلحة ناخبيه

---

(١) د. محسن خليل: المصدر السابق ص ٤٨.

(٢) د. محسن خليل: النظم السياسية ص ٤٨. د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة) ص ٢١٢ وما بعدها.

(٣) د. محمد كامل عبيد: نظرية الدولة ص ٣١٧.

حتى ولو تعارضت مع المصلحة العليا للدولة[1].

٢. كما أن هذه النظرية عقّدت مشكلة السيادة وذلك بما انتهت إليه من تجزئة السيادة على أفراد الشعب بحسب عددهم، فضلا عن أن تمتع الأفراد بالسيادة من شأنه أن يثير عدة تساؤلات عن موقف سيادة الأفراد من سيادة الدولة، وهل يمكن الاحتفاظ بفكرة سيادة الدولة إلى جانب الاعتراف بالسيادة الفردية بحيث يمكن أن يقال أنه إلى جانب سيادة الدولة كشخص معنوي توجد سيادة مجزأة للأفراد وما موقف سيادة الدولة من سيادة الأفراد، ومن هو صاحب السيادة الفعلية ؟ ولمن الغلبة والتفوق ؟ كل هذه التساؤلات لا نجد إجابة محددة لها في منطق هذه النظرية مما أدى إلى تعقيد مشكلة السيادة[2].

المبحث الثاني

نظرية السيادة في الفقه الإسلامي

قبل أن نستعرض نظرية السيادة في الفقه الإسلامي علينا أن نبين أولا موقف الفقه الإسلامي من نظريات السيادة الثيوقراطية، ثم موقف الفقه الإسلامي من نظرية العقد الاجتماعي، وأخيرا نبين موقف الفقه الإسلامي من نظريتي السيادة، ثم نتناول بعد ذلك موضوع السيادة في الفقه الإسلامي وعلى ذلك ينقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: موقف الفقه الإسلامي من النظريات الثيوقراطية.

(١) د. محسن خليل: المصدر السابق ص ٤٩ وما بعدها. د. ثروت بدوي: النظم السياسية ص ١٩٧. د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص ٢١٨.

(٢) د. محسن خليل: المصدر السابق ص ٥٠ وما بعدها.

المطلب الثاني: موقف الفقه الإسلامي من نظرية العقد الاجتماعي.

المطلب الثالث: موقف الفقه الإسلامي من نظريتي سيادة الأمة وسيادة الشعب.

المطلب الرابع: السيادة في الإسلام.

المطلب الأول

موقف الفقه الإسلامي من النظريات الثيوقراطية

بين هذه النظريات وبعض الآراء في المذاهب الإسلامية:

تتشابه هذه النظريات الثيوقراطية مع بعض الآراء في الفقه الإسلامي فنظرية الطبيعة الإلهية للحاكم، ونظرية الحق الإلهي المباشر وغير المباشر تشبه إلى حد كبير آراء بعض فرق الغلاة فرق الشيعة في أئمتهم، فالنظرية الأولى وهي نظرية الطبيعة الإلهية للحاكم تكاد أن تكون متطابقة مع قول غلاة الشيعة في أئمتهم، وقد لا نتجاوز الحقيقة إذا قلنا إن هذه الأقوال ظهرت في الفكر الإسلامي نتيجة لدخول بعض الأفراد في الإسلام ممن كانوا ينتسبون إلى اليهودية والمسيحية وغيرها من المعتقدات السائدة في فارس والجزيرة العربية، ولم يكونوا قد تخلصوا من معتقداتهم السابقة وهو ما قرره الشهرستاني بقوله:"إن فرق الغالية هم الذين غلوا في حق أئمتهم حتى أخرجوهم من حدود الخليقة وحكموا فيهم بأحكام إلهية، فربما شبهوا واحدا من الأئمة بالإله، وربما شبهوا الإله بالخلق، وهم على طرفي الغلو والتقصير، وإنما نشأت شبههم من مذاهب الحلولية ومذاهب اليهود والنصارى، إذا اليهود شبهت الخالق بالخلق والنصارى شبهت الخلق بالخالق، فسرت هذه الشبهات في أذهان الشيعة الغلاة حتى حكمت بأحكام إلهية في حق

بعض الأئمة، وكان التشبيه في بالأصل والوضع في الشيعة......"[(١)] .

وقد أكد هذا الرأي غير الشهرستاني ابن تيمية[(٢)] ، والملطي[(٣)] ، والدكتور نيبرج[(٤)] ، والقاضي عبد الجبار[(٥)] ، وأوليري[(٦)] ، والذين قالوا بنظرية الطبيعة الإلهية للإمام من غلاة الشيعة هم بعض الهشامية من أتباع أبي هاشم بن محمد بن الحنفية، قالوا بأن روح الله تناسخت حتى وصلت إلى عبد الله بن معاوية بن عبد الله بن جعفر بن أبي طالب، وقد ادعى الألوهية والنبوة معا وعبدته شيعته وإليه ترجع أفكار الخرمية والمزدكية[(٧)] .

كما أن البنانية قالوا ذلك في علي، وادعوا أن فيه الجزء الإلهي الذي استحق به آدم سجود الملائكة، وللزرماية والسبئية والكاملية والعليائية والمغيرية والمنصورية والخطابية والبزيغية والنعمانية واليونسية والجمهورية آراء لا تخرج عما ذكرناه وإن اختلفت في الشخص الذي أضفوا عليه صفة الألوهية أو حلت فيه روح الإله[(٨)] .

---

(١) الشهرستاني: الملل والنحل ٢/١٠.

(٢) ابن تيمية: منهاج السنة النبوية ٢/١، ٣.

(٣) الملطي: كتاب التنبيه والرد على الأهواء والبدع ص١٥.

(٤) نيبرج: مقدمة كتاب الانتصار لأبي الحسن الخياط ص ٤٩ - ٥٦.

(٥) القاضي عبد الجبار: المغني ج ٢٠ القسم الأول ص٣٧.

(٦) O'Leary , D, Arabic thaught and its Place in history. London 1989. p70, 71

(٧) الشهرستاني: الملل والنحل ١/٢٠٣، ٢٠٥.

(٨) الشهرستاني: الملل والنحـــل ١/٢٠٣- ٢٠٦، ٢/١١، ٢٤، الإيجـــي والجرجـــاني ٨/٣٨٤، البغدادي: الفرق بين الفرق ص١٤٢، الجيلاني: الغنية ص ٦٠ - ٦٢.

ويرفض فقهاء أهل السنة والجماعة ما تراه هذه الفرق الضالة لتعارض أقوالهم مع العقيدة الإسلامية ومن ثم لا يعدون مسلمين. بل إن أئمة الشيعة أنفسهم لم يرتضوا هذه المقالات الضالة التي قيلت فيهم ورفضوها رفضا قاطعا وأعلنوا البراءة من الغلاة وأقوالهم [1].

أما نظرية الحق الإلهي المباشر فهي تتواءم مع ما تراه سائر فرق الشيعة – عدا الزيدية – الذين يقولون أن الخلافة قد انتقلت من النبي ﷺ بالنص إلى علي ومنه إلى ذريته بالوصية، فالسلطة عندهم واجبة وأساس هذا الوجوب هو النص [2]، كما أن الإمامة لا تعد عندهم "قضية مصلحية" تناط باختيار العامة وينتصب الإمام بتنصيبهم، بل هي قضية أصولية، وهي ركن الدين الذي لا يجوز للنبي ﷺ إغفاله وإهماله ولا تفويضه للعامة [3]. ويجمع الشيعة الإمامية على أن عليا هو الذي عينه النبي ﷺ ويحتجون على ذلك بنصوص ينقلونها ويؤولونها على مقتضى مذهبهم، ويستهدفون منها إثبات أن عليا ﷺ وذريته أحق بالخلافة بعد الرسول ﷺ، ويقرر ابن خلدون أن هذه النصوص لا يعرفها فقهاء السنة أو نقلة الشريعة، بل أكثرها موضوع أو مطعون في طريقه أو بعيد عن تأويلاتهم الفاسدة [4]. وهو ما انتهى إليه أيضا ابن تيمية [1].

---

(١) الأشعري: مقالات الإسلاميين ١٣٢/٢، القاضي عبد الجبار: المغني ج٢٠ القسم الأول ص ١١٢ وما بعدها، البغدادي: أصول الدين ص ٢٨٠ – ٢٨٤، الرازي: الأربعين في أصول الدين ص ١٦٤، ابن تيمية: منهاج السنة النبوية ٦/٣ وما بعدها.

(٢) د.عبد الكريم أحمد: أسس النظم السياسية ص ٥٣.

(٣) الشهرستاني: الملل والنحل ١٩٥/١، ابن خلدون: المقدمة ٥٢٧/٢.

(٤) المقدمة ٥٢٧/٢.

ويتشابه موقف الشيعة الإمامية مع نظرية الحق المباشر في أن الحاكم يمسك بيده مقاليد السلطة التي يتولاها عن طريق الله عز وجل بعيدا عن إرادة المحكومين، وكما أن القانون في نظرية الحق الإلهي يكمن بيد الحاكم ويخضع في تعديله وإلغائه إلى إرادته وحده، فكذلك الإمام لدى الشيعة ينفرد بعلم الشريعة وأحكامها ويجب على الناس أن يرجعوا إليه لمعرفة هذه الأحكام[٢].

وعلى هذا أن يكون له السلطان الكامل في التقنين وكل ما يقوله يكون شرعا واجب الاعتقاد[٣].

أما نظرية الحق الإلهي غير المباشر فهي تتشابه من بعض الوجوه مع ما تراه الشيعة الزيدية الذين قالوا بأن عليا وذريته لم يستحقوا الإمامة مباشرة عن طريق النص والوصية، وإنما بطريق غير مباشر وهو ما يتحلى به الإمام من أوصاف تؤدي إلى انحصار الإمامة فيه، وذهبوا إلى أن عليا رضي الله عنه كان أفضل من يصلح لمنصب الإمامة ولكن عدل عنه إلى أبي بكر رضي الله عنه لمصلحة رأوها وهي تسكين الفتنة الثائرة وتطييب قلوب العامة، ولذلك صححوا ولاية أبي بكر رضي الله عنه بناء على مذهبهم في جواز تولية المفضول مع وجود الأفضل[٤].

ولكن هناك فرقا هاما بين نظرية الحق الإلهي غير المباشر وبين مذهب الزيدية، وهو أنه بينما يحكم الحاكم في النظرية الأولى بإرادته الخاصة دون أن

---

(١) ابن تيمية: منهاج السنة النبوية ٢/٤ وما بعدها.

(٢) الإمام محمد أبو زهرة: تاريخ المذاهب الإسلامية ٢٠/١ وما بعدها.

(٣) ابن حزم الفصل في الملل والنحل ١٣/٤، الشيخ محمد أبو زهرة: المصدر السابق ٦٢/١.

(٤) ابن خلدون: المقدمة ص ١٩٧، د.أحمد صبحي: الزيدية ص ٧٤، مصطفى الشكعة: الإسلام بلا مذاهب ص ٢٢٠.

يكون للمحكومين أدنى تدخل في تلك الإرادة، وعليهم السمع والطاعة الأمر الذي يجعل رئيس الدولة بمنأى عن المساءلة والحساب، فإن الإمام في فكر الشيعة الزيدية لا يتصف بالعصمة وإنما هو بشر كغيره من الأفراد يخطئ ويصيب وإذا أخطأ فإنه يتحمل نتيجة الخطأ بخضوعه للمسئولية من جميع الوجوه(1).

كما أن القانون السائد في ظل مذهب الزيدية ليس أمرا خاصا بالحاكم وحده، وإنما هو أمر معلوم للكافة يتمثل في حدود ما أمر به الشرع وما نهى عنه وما قرره من مبادئ وقواعد لقيام السلطة.

وفي النهاية نشير إلى أن مذهب أهل السنة والجماعة الذي يرى أن السلطة واجبة وأن أساس هذا الوجوب هو الأدلة الشرعية، والطريق الذي يضع هذا الوجوب موضع التطبيق هو الاختيار لا النص، هذا المذهب يشبه أيضا - من بعض الوجوه - النظرية الأخيرة من النظريات الثيوقراطية بما انتهت إليه من أن مبدأ السلطة وإن كان مستمدا من الله خالق كل شيء إلا أن وسيلة التولية وطريقة ممارسة السلطة يرجعان إلى المحكومين.

إلا أن ما ذهب إليه أهل السنة والجماعة من فقهاء المسلمين يختلف في أساسه وطبيعته عن الفكر الكنسي في هذا النطاق، وبيان ذلك: أن النظرية المسيحية التي تعتنقها الكنيسة الكاثوليكية لا تعتمد على نص من النصوص الدينية المستمد من الكتب المقدسة، وإنما هو نتاج الفكر المسيحي بعد أن تعرضت النظريات السابقة للنقد من مفكري الغرب، الأمر الذي أدى بهم للبحث عن أساس مقبول للسلطة وتبرير كاف لطاعة المحكومين للحكام، في حين أن ما ذهب إليه فقهاء السنة والجماعة يستند إلى أدلة مستمدة من مصادر المشروعية في الفقه

(1) ابن تيمية: منهاج السنة النبوية ١/٢٢٨.

الإسلامي المتمثلة في الكتاب والسنة والإجماع والقواعد الكلية للشريعة، كما أن النظرية المسيحية لا تتفق مع طبيعة الدين المسيحي من حيث أنه دين لا دنيا وعقيدة لا حكم، ومن ثم فهو لم يأت في هذا النطاق بنصوص مباشرة أو غير مباشرة، بخلاف الدين الإسلامي الذي ينظم سائر مجالات الحياة البشرية، وعلى ذلك فإن هذه النظرية لا تجد لها أساسا علميا في أصول الدين المسيحي.

المطلب الثاني

موقف الفقه الإسلامي من النظريات الديمقراطية (العقد الاجتماعي)

الثابت عند جمهور الفقهاء المسلمين أن السلطة واجبة وأن أساس هذا الواجب هو الأدلة الشرعية، وأن تحقيق هذا الوجوب ووضعه موضع التطبيق يتمثل لدى الأغلبية العظمى من فقهاء المسلمين في الاختيار أو ما أطلق عليه اصطلاحا في الفقه الإسلامي "عقد البيعة".

وإذا ألقينا نظرة فاحصة على عقد البيعة وأردنا أن نقف على مدى التوافق والاختلاف بينه وبين العقد الاجتماعي، فإن الأمر لا يخلو من بعض وجوه الاختلاف ووجوه الشبه القوية بين نظرية العقد الاجتماعي وعقد البيعة كما وضحه الفقه الإسلامي، وبصرف النظر عن مدى التشابه والاختلاف بين عقد البيعة والعقد الاجتماعي فإننا نؤكد أن عقد البيعة في الفقه الإسلامي لا يتضمن ولا يرد عليه أوجه النقد التي أثيرت حول العقد الاجتماعي كما قال به الفقه الغربي. أما عن اختلاف نظرية العقد الاجتماعي عن عقد البيعة العامة فإنه يتمثل في عدة أمور:

الأمر الأول: أن فقهاء المسلمين عندما صوروا البيعة على أنها عقد فإنهم

يجعلون الخليفة أحد أطراف هذا العقد، وهم في هذا النطاق وإن كانوا يتفقون مع لوك في اعتبار الحاكم أحد أطراف العقد ويختلفون عن هوبز وروسو في عدم اعتباره كذلك، إلا أنهم في تصويرهم لمضمون العقد لم يضمنوه أي تنازل عن الحقوق والحريات العامة؛ لأن هذه الحقوق وتلك الحريات ثابتة لهم من الشارع مباشرة، وأي تنازل في نطاقها يكون باطلا بطلانا مطلقا ولا يعتد به، فمضمون العقد بالنسبة للخليفة يتضمن التزامه بكفالة القيام باختصاصات وسلطات محددة أوجبها الشارع الإسلامي على من يتولى الولاية العامة على الأمة، هذه الاختصاصات وتلك السلطات ليست حقا للحاكم وإنما تعد من حقوق الأمة، وهو يمارسها طبقا للأوضاع والشروط التي رسمها الشارع، بحيث لا يجوز له أن يتعداها وإلا ثبت للأمة الحق في عزله وإقصائه عن الولاية العامة. وإذا قام الخليفة بهذه الحقوق وأدى ما عليه للأمة، فإن مضمون العقد بالنسبة للمسلمين هو الطاعة والنصرة.

ويلاحظ أن مضمون هذا العقد قد حدده الشارع سواء نص عليه في عقد البيعة أو لم ينص، كما أن التزام الخليفة من جهة والتزام الأمة من جهة أخرى يرتبطان ارتباطا وثيقا، بمعنى أن الأمة لا يجب عليها الطاعة والنصرة إذا تغير حال الخليفة ولم يؤد ما عليه للأمة[1].

ومن هنا يختلف مضمون العقد عند الفقهاء المسلمين عنه عند هوبز ولوك وروسو في أنه لا يتضمن تنازل الأفراد عن حقوقهم وحرياتهم العامة للحاكم أو الاعتراف له بممارسة السلطة العامة الكاملة والمطلقة دون أن يكون لهم الحق في

---

(١) الماوردي: الأحكام السلطانية ص ١٥ -١٧، أبو يعلى: الأحكـام السـلطانية ص ٢٧، ٢٨، القلقشندي: مآثر الإنافة ٥٩/١ - ٦٥.

الاعتراض أو المساءلة كما يقرر هوبز، كما لا يتضمن التنازل عن بعض الحقوق والاحتفاظ بالباقي كما يصور لوك، وأيضا لا يتضمن استبدال الحقوق الطبيعية بحقوق مدنية كما يقرر روسو؛ ذلك أن الحقوق والحريات مصدرها الشارع وليست محلا للتعاقد بين الحاكم والمحكوم، ومن هنا تجنبت نظرية العقد عند المسلمين ما وجه إلى نظرية العقد الاجتماعي عند هوبز ولوك وروسو في هذا الخصوص.

الأمر الثاني: أن الفقه الإسلامي لا يأخذ بهذه النظرية على إطلاقها، ولا يرى أن العقد الاجتماعي هو سبب وجود الدولة والسلطة السياسية معا، لأن سبب وجود الدولة ووجوب تحققها يرجع أساسه إلى مصادر المشروعية في الفقه الإسلامي، إلا أن الفقه الإسلامي يتفق من بعض الوجوه مع الرأي الذي يميز بين العقد الاجتماعي الذي أوجد الجماعة السياسية والعقد السياسي الذي أوجد السلطة العامة، **فهو وإن كان يرفض القول بأن العقد الاجتماعي أساس منشأ الدولة الإسلامية، إلا أن السلطة العامة الممثلة في الخلافة تتحقق عن طريق عقد حقيقي، وهذا التكييف هو ما قرره الفقهاء[(١)]. وما انتهى إليه الدكتور السنهوري بتقريره أن مفكري الإسلام أدركوا نظرية روسو التي تنتهي إلى أن الحاكم يعد نائبا للأمة، وأنه عرفوا نظرية السيادة كما عبر عنها روسو، وإن كانت نظرية السيادة في الفقه الإسلامي تتشكل وفق ذاتية الدولة الإسلامية نفسها[(٢)].**

---

(١) الماوردي: الأحكام السلطانية ص٨، القلقشندي: مآثر الإنافة ٣٧/١، ٣٨، التفتازاني: شرح السعد على المقاصد ٢٧٢/٢، ٢٧٩، الفاسي: الإمامة العظمى ص ٣٩، ٤٠، أبو يعلى: الأحكام السلطانية ص ٢٥، ابن خلدون: المقدمة ٥٢١/٢.

(٢) السنهوري: الخلافة ص ١٧ ، ويراجع أيضا د.الريس: النظريات السياسية الإسلامية ص١٦٨.

ويقرر الدكتور السنهوري في موقع آخر بأن عملية انتخاب الخليفة – البيعة العامة – هي عقد حقيقي الغرض منه خلع السلطة العليا على الخليفة، ويلزم في هذا العقد توافر الرضاء الحر بالمرشح المنتخب، إلى جانب أن عيوب الرضا التي تشوب إرادة الناخبين وعلى الأخص نتيجة للعنف من شأنها أن تجعل عقد البيعة القائم على الإكراه وتحت ضغطه غير قائم، وأنه منذ اللحظة التي تخلع فيها السلطة العامة على الخليفة المنتخب بمقتضى عملية الانتخاب – عقد البيعة – التي تعتبر عقدا حقيقيا بينه وبين الأمة تصبح سلطة الخليفة مستمدة من الأمة[1].

وعلى ذلك وطبقا لهذا التكليف فإن نظرية العقد عند الفقهاء المسلمين نظرية حقيقية وليست خيالية أو أنها لا تقوم على أساس علمي كما وجه إلى نظرية العقد الاجتماعي؛ لأن هذه النظرية وجدت التطبيق العملي والفعال خلال الخلافة الراشدة، كما أنه لا تلازم بين العقد الاجتماعي الذي أنشأ الدولة وبين العقد السياسي الذي أنشأ السلطة بالنسبة للدولة الإسلامية.

ونتيجة لوجود بعض التشابه بين نظرية العقد الاجتماعي وعقد البيعة فإن بعض الفقهاء قرر أن فكرة العقد الاجتماعي ليست إلا تحليلا وعرضا لفكرة البيعة الإسلامية في نظام الحكم الإسلامي على صورة أملتها الثورة الفكرية التي قامت في أوروبا نتيجة لما نقله الأوربيون من المبادئ والتعاليم والعلوم الإسلامية عن فلاسفة المسلمين وعلمائهم والجامعات الإسلامية في الأندلس وصقلية وإيطاليا إبان خضوعهم لحكم المسلمين، وكان ذلك في القرون الثاني عشر والثالث عشر والرابع عشر[2].

---

(١) السنهوري: الخلافة ص ٩٣، ٩٤.

(٢) الشيخ أحمد هريدي: نظام الحكم في الإسلام ص ٢٠، ص ١١٩– ١٢٠.

على أنه وإن كنا نوافق على أن الفقهاء المسلمين هم أول من نادوا بهذه النظرية وأن الفقه الغربي استمدها مما قرره علماء المسلمين، إلا أنه ليس صحيحا أن نظرية العقد الاجتماعي تعتبر تحليلا وعرضا لفكرة البيعة الإسلامية بصفة مطلقة، وذلك لما بيناه من وجوه الاختلاف بين الفكرتين.

المطلب الثالث

السيادة في الإسلام

لم يعرف الفقهاء الأقدمون نظرية السيادة بالمفهوم الذي يتناوله شراح القانون الدستوري، نظرا لأن هذه النظرية حديثة العهد لم يتعرض لها الأقدمون في المذاهب الإسلامية المختلفة، ولم يتحقق ذلك إلا بعد انتشار الفكر الديمقراطي بعد ذيوع أفكار جان جاك روسو في كتابه العقد الاجتماعي وظهور نظريتي سيادة الأمة وسيادة الشعب، مما أدى بالفقهاء المحدثين في مطلع القرن الماضي للتعرض لمصدر السيادة في الفقه الإسلامي جريا وراء ما انتهى إليه الفقه الغربي في هذا الشأن. ولنا الآن أن تساءل عن مصدر السيادة في الدولة الإسلامية وعن موقف الفقه الإسلامي من النظريتين السابقتين، وهل يأخذ الفقه الإسلامي بنظرية السيادة على النحو الذي استقر عليه الأمر في الفقه الدستوري المعاصر؟ وإذا كان يأخذ بها فأي النظريتين تتواءم مع أحكام الشريعة الإسلامية؟ وهل يأخذ الفقه الإسلامي بنظرية سيادة الأمة؟ أم يأخذ بنظرية سيادة الشعب؟

إن الإجابة على مثل هذه التساؤلات ليست بالأمر الهين؛ ذلك أن البعض جريا وراء ما ذهب إليه الفقه الدستوري من تقرير مبدأي سيادة الأمة وسيادة الشعب ذهب إلى أن مصدر السيادة في الدولة الإسلامية هو مبدأ سيادة الأمة،

على أنه يجب أن نؤكد كما أكد أستاذنا الدكتور أحمد كمال أبو المجد من أننا لا نتحمس كثيرا لانتحال أسماء هذه الصور الجديدة للنظم والمبادئ ونسبتها مباشرة إلى الإسلام أو نسبة الإسلام إليها وإطلاقها عليه. وذلك لأن الإسلام نظام متكامل ترتبط فيه العقيدة والشريعة بمبدأ تتسق أحكامه الجزئية كلها مع عقيدته وفلسفته الشاملة، فالعقيدة والشريعة فيه تعبران جميعا عن مجموعة من الموازين والقيم الثابتة التي أنزل الله تعالى أصولها على رسله صلوات الله عليهم. ومن الخطأ تجاهل هذه الوحدة الأساسية ومحاولة عزل قطاع محدود من قطاعات التشريع الإسلامي ودراسته بروح غريبة على الإسلام أو قياسه ومحاكمته إلى نظريات وأصول مستمدة من فلسفة غريبة على فلسفته أو مرتبطة بعقيدة معارضة لعقيدته.

ومثل هذه المحاولة لا بد وأن تنتهي إلى أغلاط كثيرة في ميدان ينبغي بطبيعته أن يصان من القول العاجل والرأي المبتسر[(١)].

وعلى ذلك: إذا أردنا أن نتكلم عن نظرية السيادة فيجب بداءة أن نتخلص من المفاهيم والمعايير التي انتهى إليها الفقه الدستوري في هذا الصدد، وأن ننظر إلى مشكلة السيادة في الدولة الإسلامية بقيم الإسلام ومعاييره؛ لأن الإسلام لن يزيد فضلا ولا كمالا إذا ما حاولنا أن ننسب نظاما معينا إليه أو أن ننسبه إلى نظام معين، وذلك لأنه لن يزيد فضلا ولا كمالا بهذه النسبة وإنما كماله المطلق في نسبته إلى صاحب الكمال المطلق "الله عز وجل".

من هذا المنطلق الذي حدده أستاذنا الدكتور أحمد كمال أبو المجد يجب أن ننظر إلى مشكلة السيادة في الدولة الإسلامية بحيث نحددها وفقا لمبادئ ومعايير النظام الإسلامي ذاته.

(١) د.أحمد كمال أبو المجد: نظرات حول الفقه الدستوري في الإسلام ص ٤٣ وما بعدها.

وسوف نتعرض للنظريات التي قيلت في هذا الشأن بما يتسق مع المقام الذي نحن بصدده، وقد ظهرت في تحديد مصدر السيادة في الدولة الإسلامية عدة اتجاهات: الأول يرى أن السيادة مصدرها الأمة فهي منبع السلطات وصاحبة السيادة في الدولة الإسلامية والثاني يرى أن صاحب السيادة هو الله عز وجل، والثالث يرى أن السيادة في الدولة الإسلامية سيادة مزدوجة هي في جانب سيادة مطلقة للدستور الجامد أي لحدود الله في الكتاب والسنة، وسيادة شعبية لجمهور المسلمين فيما دون هذه الحدود، وسوف نتعرض لهذه الاتجاهات ثم نبين رأينا الخاص في السيادة. وسوف نخصص لكل منها فرعا خاصا.

الفرع الأول

نظرية سيادة الأمة في الفقه الإسلامي ومدى اتساقها مع ذاتية الدولة الإسلامية

يذهب فريق من العلماء المحدثين[1] في الفقه الإسلامي أن السيادة تستند إلى إرادة الأمة التي تعمل في نطاق الشريعة الغراء، وتعتبر السيادة مبررة ومشروعة على هذا الأساس، فإذا تجاوزت السيادة نطاق أحكام الشريعة ولم تنسجم مع

---

(١) د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية الدولة والحكومة ص ٢٠٥. ومن هذا الرأي الشيخ عبد الوهاب خلاف: السياسة الشرعية ص ٥٨. الشيخ بخيت المطيعي: حقيقة الإسلام وأصول الحكم ص ٣٤. الشيخ أحمد هريدي: نظام الحكم في الإسلام ص ١٢٣. الشيخ محمد البنا: "الأمة مصدر السلطات " مقال في مجلة منبر الإسلام سنة ١٣٧٢ ص ٣٥٥ وما بعدها. د. ضياء الدين الريس: النظريات السياسية الإسلامية ص ١١٥. عبد الله مرسي سعد: القضاء الإداري ومبدأ سيادة القانون في الإسلام ص ٦٢.

مصدرها وهو إرادة الأمة فقدت أساس مشروعيتها.

وهذا الرأي الذي يقرر أن الأمة في الدولة الإسلامية هي مصدر السيادة ومنبع كل السلطات في الدولة يؤسس ذلك - حسبما قرر أصحابه - على دعامتين:

الدعامة الأولى: أن الأمة في الفقه الإسلامي هي مصدر السيادة باعتبار أنها هي التي تولى الخليفة ولا يستطيع أن يمارس سلطاته إلا عن طريق البيعة العامة التي تمنحها له، كما أنها تقوم بالرقابة على كافة السلطات التي يمارسها، وتقدم له النصيحة، إلى جانب أن لها الحق في عزله وتنحيته إذا ما تحقق سبب يوجب العزل أو التنحية، والخليفة وإن كان صاحب السيادة إلا أنه لا يعدو أن يكون وكيلا أو نائبا يعمل باسمها وينوب عنها في حفظ الدين وسياسة الدنيا.

الدعامة الثانية: أن اختصاصات وسلطات الخليفة تتحدد وفق ما أوجبه عليه الشارع، بحيث تمثل أحكام الشريعة وقواعدها النطاق والمدى الذي يجب أن لا يتعداه، هذا النطاق لا يجوز لحاكم أو الأمة الخروج عن أحكامه، فهذه الدعامة لا تعد قيدا على سلطات الخليفة وحده وإنما أيضا تتقيد بها الأمة بصفتها منبع وأساس السلطة في الدولة الإسلامية.

وحتى يتسنى لنا الحكم على [illegible] يجب أولا أن ننظر إلى مفهوم السيادة طبقا لما انتهى إليه شراح القانون الدستوري، وما هو المقصود من القول بأن الأمة صاحبة السيادة؟

بالنسبة للأمر الأول: وهو مفهوم السيادة: فهو يعني أن السلطة السياسية في الدولة تتمتع بمجموعة من الاختصاصات والسلطات توجهها في جميع المجالات بحيث تكون نافذة من تلقاء نفسها دون أن يتوقف ذلك على إجازة من سلطة

أخرى ويرجع ذلك إلى أن السلطة السياسية في الدولة تستمد سلطتها من نفسها دون أن تشاركها سلطة أخرى في سلطانها النهائي، وإرادتها تعد الإرادة العليا التي تسمو فوق الإرادات الأخرى داخل الدولة بحيث تملك السلطة السياسية، بما لها من سيادة إصدار أوامر نهائية وبأنه لا يتوقف نفاذها على أي إرادة أخرى داخل الدولة، كما لا يوجد من ورائها خارج نطاق إقليم الدولة سلطة تشاركها سلطانها النهائي.

أما بالنسبة للأمر الثاني: وهو أن الأمة صاحبة السيادة وأنها منبع كل السلطات في الدولة: فإن ذلك يعني أن الأمة هي صاحبة السيادة والسلطان في إدارة شئونها العامة بحيث أن ما تنتهي إليه إرادتها العامة يكون قانونا ملزما يجب أن يخضع له الجميع حكاما ومحكومين، بحيث لا يحد سلطانها النهائي أي قيد، ذلك أن إرادتها لا تعلو فوقها إرادة أخرى.

هذا مجمل محتوى السيادة ومبدأ سيادة الأمة. والسؤال الآن: هل يمكن إعمال هذين المفهومين في الشريعة الإسلامية، بحيث تكون الأمة باعتبارها صاحبة السيادة والسلطان النهائي والإرادة العليا، يحق لها أن تتصرف وفق ما تنتهي إرادتها ومشيئتها دون قيد أو حد على هذه الإرادة أو تلك المشيئة ؟ إن الإجابة على هذا السؤال بالقطع يتحتم أن تكون بالنفي دون تردد أو تشكك في هذه النتيجة، لأنه لا توجد في الدولة الإسلامية مثل هذه السلطة اللهم إلا سلطة "الله عز وجل" باعتبار أن سلطة الأمر والحكم والتشريع كلها مختصة به وحده ولا يجوز لفرد أيا كانت صفته أو أسرة أو طبقة أو الأمة الادعاء بأن لها سلطة من هذا النوع [1].

فإذا ما انتهينا إلى ذلك فإنه يؤدي إلى عدم ترددنا في رفض القول بأن

---

(١) أبو الأعلى المودودي: نظرية الإسلام وهديه ص ٧٧ - ٧٨.

الأمة الإسلامية هي صاحبة السيادة وأنها منبع ومصدر السلطات في الدولة الإسلامية، ولا يخفف من هذا الادعاء الذي قاله أنصار هذا الاتجاه القول بأن هذه السيادة ترتبط بما قرره الشارع، بحيث تعد قواعد الشريعة الحدود الطبيعية لسيادة الأمة التي لا يجوز لها أن تتخطاها، ذلك أن مثل هذا القول ينفي عن الأمة بداهة أنها صاحبة السيادة، طالما أنها لا تستطيع بمقتضى إرادتها العليا أن تضع قانونا ملزما أو تقرر أمرا يخرج عن نطاق ما رسمه الشارع.

فالقول بأن لها سيادة وأن هذه السيادة مرتبطة بنظام محكم وقواعد محددة يتعارض مع مفهوم السيادة أصلا ويؤدي إلى التناقض لأن مفهوم السيادة يعني أنها سلطة عليا لا تحد إرادتها إرادة أخرى ولا تشاركها سلطانها النهائي أي سلطة غير سلطتها الذاتية وهو غير مسلم به في الفقه الإسلامي.

وننتهي من ذلك العرض بتأكيد أنه لا مكان في الفقه الإسلامي للقول بأن السيادة للأمة وأنها منبع ومصدر كل السلطات في الدولة لأن ذلك يتعارض مع ذاتية الدولة الإسلامية وطبيعتها الخاصة التي أشرنا إليها بالتفصيل.

وإذا كنا قد انتهينا إلى رفض نظرية سيادة الأمة فإنه أيضا لا مكان للقول بنظرية سيادة الشعب للمبررات ذاتها التي سقناها في هذا الشأن.

الفرع الثاني

السيادة في الدولة الإسلامية مصدرها الله

خلاصة هذا الرأي أن الأمة في الدولة الإسلامية ليست صاحبة السيادة، وإنما صاحب السيادة ومصدرها هو " الله " عز وجل، فإليه سبحانه وتعالى يستند القانون الإلهي الذي ينظم سلوك أفراد الأمة حكاما ومحكومين.

ويؤكد أنصار هذا الاتجاه أنه إذا استساغ إسناد السيادة في البلاد غير الإسلامية إلى الأمة، وأن يقرر في هذه البلاد أنها مصدر كل السلطات فإن هذا غير سائغ أو مقبول في البلاد الإسلامية[1]؛ ذلك أن الله وحده هو الحاكم الحقيقي، وأن وصف الحاكمية ثابت له وحده سبحانه إعمالا لقوله عز وجل ﴿ما تعبدون من دونه إلا أسماء سميتموها أنتم وآباؤكم مّا أنزل الله بها من سلطان إن الحكم إلا لله أمر ألا تعبدوا إلا إياه ذلك الدين القيم ولكن أكثر الناس لا يعلمون﴾[2].

وقد أكد مؤتمر العلماء في باكستان الذي عقد عام ١٣٧٠ هجرية هذا الاتجاه حيث نص في المادة الأولى من مشروع وضع المبادئ الأساسية للدولة الإسلامية على ما يلي: "إن الحاكم الحقيقي، من حيث التشريع والتكوين هو الله رب العالمين".

ونحن من ناحيتنا نوافق على هذا الرأي وننتهي إليه، غير أن أصحاب هذا الاتجاه لم يبينوا لنا موقف الأمة الإسلامية بالنسبة لهذه السيادة، وما هو دورها من هذه السيادة؟ وما هو أساس مشروعية ممارسة الأمة للسلطات في الفقه الإسلامي؟

إلى جانب أن هذا الاتجاه لم يعط إجابة محدده ويزيل التعارض بين ما انتهى إليه الفقهاء المسلمون من أن الخليفة يعد نائبا عن الأمة، ووكيلا عنها في ممارسة السلطة وبين اعتبار الأمة الأصيل أو الموكل. ولما كان الأصيل ليس مصدر السلطة أو صاحبها فعلى أي أساس قامت هذه الوكالة أو النيابة؟ وما جدوى المناداة بها طالما أن الأمة لا تتمتع بالسيادة.

---

(١) السنهوري: الخلافة ص ١٨، حيث ينسب هذا الرأي إلى عالم هندي.

(٢) سورة يوسف آية ٤٠.

وعلى ذلك فإن هذا الاتجاه وإن كان - كما سننتهي - هو الرأي الصحيح للمشكلة التي نحن بصددها، إلا أنه ينقصه وضع حل دقيق وإجابة شافية ومحددة لبعض التساؤلات المترتبة على تقرير السيادة الإلهية، وحل التعارض المتصور أو المتوهم بين ما قرره الفقهاء من نيابة الخليفة عن الأمة وبين تقرير السيادة الإلهية وهو ما سوف نبينه بالتفصيل عند عرض رأينا الخاص في نظرية السيادة.

الفرع الثالث

نظرية السيادة المزدوجة

يرى هذا الاتجاه أن السيادة في الفقه الإسلامي سيادة مزدوجة تقوم على محورين:

الأول: سيادة مطلقة وجامدة تتمثل في حدود الله في الكتاب والسنة وتتحقق في كل الحالات التي يوجد فيها نص قطعي أو قاعدة كلية.

الثاني: سيادة شعبية محدودة لجمهور المسلمين أي لأغلبيتهم فيما دون هذه الحدود.

وأساس هذا الازدواج هو أن الإسلام لم يترك الناس لأهوائهم، ولا يرى في الكثرة دليلا على الصواب، والله عز وجل يقول: ﴿وما وجدنا لأكثرهم من عهد وإن وجدنا أكثرهم لفاسقين﴾ [1]، وقوله عز وجل: ﴿وإن تطع أكثر من في الأرض

(1) سورة الأعراف آية ١٠٢.

يضلوك عن سبيل الله إن يتّبعون إلا الظن وإن هم إلا يخرصون﴾ [(١)] ، ويقرر أنصار هذا الاتجاه أن رسل الله صلوات الله عليهم إنما جاءوا بالحق المبين ليقاوموا باطلا أجمع عليه الناس أو كادوا، فكانوا مع الله وحده، وكانوا مع القلة ولكنهم كانوا مع الحق. فالكثرة لا يُعَوّل عليها الفقه الإسلامي إلا إذا كانت تدور مع الحق حيث دار.

ويقرر أنصار هذا الاتجاه أن ذلك لا يعني استبعاد السيادة الشعبية أو أن الإسلام ينكر الحكم عن طريق الأغلبية، وإنما يتعين التمييز بين مجالين:

الأول: مجال النص القطعي الواضح. **والثاني**: مجال عدم وجود نص أو إذا كان النص غامضا. فإذا كنا في نطاق المجال الأول فليس للأغلبية ولا لإجماع الأمة من سبيل – وذلك على فرضيته – وهو غير متصور إعمالا لقوله ﷺ "لا تجتمع أمتي على ضلالة" [(٢)] ، وذلك لأن الله عز وجل أنزل النص وهو سبحانه وتعالى أعرف من الجماعة بواقع المصلحة ونطاق العدالة مصداقا لقوله عز وجل ﴿وعسى أن تكرهوا شيئا وهو خير لكم وعسى أن تحبوا شيئا وهو شر لكم والله يعلم وأنتم لا تعلمون﴾ [(٣)] . كما أن الله عز وجل يقول في الذين يترددون في الانصياع لحكم الله وقبول أمره ﴿أفي قلوبهم مرض أم ارتابوا أم يخافون أن يحيف الله عليهم ورسوله بل أولئك هم

---

(١) سورة الأنعام آية ١١٦.

(٢) حديث "لا تجتمع أمتي على ضلالة" أخرجه ابن ماجه في سننه في كتاب الفتن بـــاب الســـواد الأعظم ج ٢ ص ١٣٠٣ عن أنس بن مالك وقد جاء الحديث بطرق في كلها نظر. قاله العراقي في تخريج أحاديث البيضاوي. وأخرجه الإمام أحمد في مسنده ج ٦ ص ٣٩٦.

(٣) من الآية ٢١٦ من سورة البقرة.

الظالمون﴾[1].

أما في المجال الثاني حيث لا يوجد نص أو يكون النص محتمل التأويل، فإن الإسلام يجعل الوزن الأكبر لرأي الجماعة جاعلاً منها دليلاً على الحق والصواب. ويستند أصحاب هذا الاتجاه لتقرير السيادة الشعبية بأن الرسول ﷺ قرر مبدأ سيادة رأي الجماعة حيث يقول: "يد الله مع الجماعة"[2]، ويقول ﷺ: "ما رآه المسلمون حسنا فهو عند الله حسن"[3]، وقوله: "لا تجتمع أمتي على ضلالة"، وينتهي هذا الاتجاه بتقرير أن من الإيمان برأي الجماعة عند انعدام المعيار الموضوعي على الحسن والصواب انبعث قاعدتان هامتان هما: قاعدة الشورى في نظام الحكم، وقاعدة الإجماع كحجة شرعية[4].

وعلى ذلك فإن السيادة في منطق أنصار هذه النظرية سيادة مزدوجة، هي في جانب سيادة مطلقة وجامدة تتمثل في الحدود الإلهية حيث يوجد نص قطعي أو قاعدة كلية، وسيادة شعبية محدودة حيث لا يوجد نص أو يوجد نص ظني.

وعلى ذلك فإنه وفقاً لهذا الاتجاه أنه على الرغم من أن النظام الإسلامي

---

(١) سورة النور آية ٥٠.

(٢) حديث "يد الله مع الجماعة" أخرجه ابن عساكر في "تاريخه" بلفظ "يد الله مع الجماعة" عزاه له المتقي الهندي في منتخب كنز العمال ج ١ ص ١٢٣.

(٣) عزاه العجلوني في كشف الخفاء ج ٢ ص ٢٦٣ إلى الإمام أحمد في كتاب السنة، وأخرجه الطيالسي في مسنده ص ٣٣ حديث ٢٤٦ من كلام ابن مسعود.

(٤) هذا الرأي يتزعمه الإمام أبو الأعلى المودودي وعلماء باكستان: الحكومة الإسلامية، للإمام المودودي ص ٢١٩ وما بعدها، د. أحمد كمال أبو المجد: نظرات حول الفقه الدستوري في الإسلام ص ٤٣ - ٥٤.

يرجع أساس السلطة ومنبعها إلى الله وحده، إلا أن هذه السلطة لا تستبد بأمرها طبقة مخصوصة أو فئة معينة بل هي بأيدي المسلمين عامة، وهم الذين يتولون أمرها، والقيام بشئونها وفق ما تقضي به نصوص القانون الإسلامي وقواعده وأحكامه. وهو في هذه الناحية يتشابه من بعض الوجوه مع النظام الديمقراطي. إلا أن النظام الإسلامي يختلف عنه من أوجه أخرى.

فموطن التشابه تتحدد في أن النظام الإسلامي يتيح للمسلمين حاكمية "سيادة" شعبية مقيدة. وهذه الحاكمية تعمل في نطاق وحدود السيادة الإلهية. ومن مظاهر هذا التشابه ما قرره الفقه الإسلامي من حق الأمة في مناصحة الحاكم وحقها في اختيار الحكام وعزلهم، إذا ما تحقق سبب يستوجب العزل، وما أتاحه الإسلام للأمة من حق ممارسة الرقابة على الحكام، كذلك يظهر هذا التشابه فيما منحه الله للأمة من حق التصدي لجميع المسائل التشريعية التي لا يوجد لها حكم مقرر في مصدر من مصادر التشريع الإسلامي حيث أتاح لمجتهدي الأمة حق التوصل إلى الحكم الذي يحقق مصلحة جماعة المسلمين. كما أنه في كل الحالات التي يتطلب الأمر إيضاح دليل أو شرح نص من النصوص فانه لا يتصدى لذلك إلا من بلغ درجة الاجتهاد من علماء المسلمين دون أن يكون ذلك حقاً لفرد أو طائفة مخصوصة.

فمن هذه الوجهة يتشابه النظام الإسلامي مع النظم الديمقراطية حيث يعطي لأفراد الأمة حاكمية أو سيادة شعبية Popular Souvreignty.

ولما كانت هذه السلطة محددة ومقيدة بحدود الله التي تشتمل على مجموعة من القواعد والأصول والأحكام القطعية التي تستهدف في المقام الأول صالح الفرد وصالح الجماعة، فإن سلطة الجماعة تتقيد بهذه القيود أو تلك الحدود

بحيث لا يكون لها أدنى حق في الخروج عليها أو تجاوز نطاقها وإن كان للأمة الحق في وضع قوانين فرعية أو نظم ولوائح Regulations في نطاق هذه القواعد والأصول والحدود السابقة التي تعد دستوراً Constitution جامداً لا يقبل التغيير أو التبديل عن أحكامه القطعية بحيث يمثل الحدود الإلهية للسيادة الشعبية، ومن هذه الوجهة يختلف النظام الإسلامي مع النظم الوضعية.

وتستند هذه النظرية في تقريرها السيادة الشعبية المحدودة لجماعة المسلمين على الخلافة الخلافة العمومية الثابتة لهم بمقتضى قوله عز وجل: ﴿وعد الله الذين آمنوا منكم وعملوا الصالحات ليستخلفنهم في الأرض كما استخلف الذين من قبلهم﴾ [(١)].

وبمقتضى الخلافة العمومية فإنهم – أي المسلمون – فوضوا خلافتهم العمومية إلى واحد منهم بحيث جعلوها مركزة في ذاته وذلك بهدف تنفيذ أحكام الشريعة، ويكون من اختاروه لهذه الخلافة يحمل خلافة مركزة تجعله مسئولاً مسئولية مزدوجة أمام الله عز وجل من ناحية، وأمام من فوضوه في ممارسة السلطة نيابة عنهم من جهة أخرى، كما أنه بمقتضى الخلافة العمومية التي يتمتع بها كل فرد من أفراد الجماعة الإسلامية يكون لكل واحد منهم رأي في مصير الدولة بمقتضى خلافته العمومية دون أن يحد من ذلك أو يقيده شرط يتعلق بالأصل أو الثروة لأن المعوَّل عليه في الإسلام هو التقوى والعمل الصالح فحسب [(٢)].

فكل فرد من أفراد المجتمع الإسلامي يعد خليفة ومن ثم فإنهم متساوون لا تمايز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو اللون ويكون الباب مفتوحاً أمامهم جميعاً

(١) سورة النور من الآية ٥٥.

(٢) الإمام المودودي: نظرية الإسلام وهديه ص ٤٩ – ٥٠.

لتنمية مداركهم ومواهبهم الشخصية، كما لا يجوز في هذا المجتمع أن يستبد فرد أو طائفة بأمر الحكم أو ينتزع حق الخلافة العمومية الممنوحة لهم وينصّب نفسه بالقوة والغصب عليهم لأنه في هذه الحالة يكون غاصباً وتسقط عنه الخلافة[(1)].

والمدقق فيما انتهت إليه هذه النظرية: يجد نفسه في النهاية أمام نتائج غير مقبولة، أو يجد أن هذه النظرية قد استعارت أو تأثرت بالنظريات الأخرى في القانون الدستوري الوضعي لاسيما نظرية سيادة الشعب. وإن بدت الأخرى في صورة خلابة توهم ألها تتفق مع ذاتية النظام الإسلامي، كما أن الباحث في هذه النظرية سوف ينتهي في النهاية إلى ألها حين حاولت وضع أساس فلسفي أو قانوني لنظرية السيادة في الفقه الإسلامي، فإلها انتهت إلى تعقيد مشكلة السيادة ذاتها على النحو الذي انتهت إليه نظرية سيادة الشعب في الفقه الدستوري ومن ثم يمكن أن نجمل ما نراه على هذه النظرية فيما يلي:

١-أن القول بأن السيادة - الحاكمية - مشتركة بين الله من ناحية، وبين المحكومين من ناحية أخرى، وبأن كل واحد يعد خليفة عن الله عز وجل في القيام بما حتمه عليه الشارع في ممارسة السلطة وبأن كل واحد يحمل قدراً من الخلافة العمومية أو الحاكمية الفردية يؤدي إلى نتائج غير مقبولة.

فمن وجهة نظرنا أن السيادة في الفقه الإسلامي لا تقوم على محورين كما قرر أصحاب هذا الاتجاه أولهما لله وثانيها للشعب على النحو الذي أشرنا إليه تفصيلاً في عرض هذه النظرية لأن ذلك يحمل في طياته تجزئة السيادة بين الله من ناحية وبين الشعب من ناحية أخرى، حتى ولو سلمنا بألها سيادة شعبية محدودة لأن ذلك يتعارض مع النظام الإسلامي الذي يوجب أن تكون كل

---

(١) الإمام المودودي: المصدر السابق ص ٥٢ - ٥٣.

الأعمال والتصرفات سواء ما جاء بصددها نص محدد، أو ما كان خاضعاً للقواعد العامة في التشريع الإسلامي مرجعها الله عز وجل لأن مرد ذلك كله للسيادة الإلهية ومن ثم لا نسلم بأن المجتهدين حينما يتوصلون فيما لا نص فيه أو فيه نص ظني يتمتعون بنوع من أنواع السيادة أو الحاكمية حتى ولو كانت سيادة أو حاكمية شعبية محدودة.

٢- كما لا يجوز الاستناد إلى ما قرره الشارع الحكيم من حق الجماعة في تولية الحاكم عن طريق البيعة، وحق ممارسة الرقابة بمقتضى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وحق إبداء النصيحة للحاكم، وسلطة عزل الحاكم من قبل الأمة إذا كان لذلك مقتضى يستوجب ذلك العزل في تقرير السيادة الشعبية لجماعة المسلمين وأفرادهم؛ لأن كل هذه الأمور واجبات محددة وردت بصددها نصوص تحتم ضرورتها وإيجابها على الأمة، ولا يستساغ القول بأن الجماعة أو الأفراد حينما يمتثلون لواجب شرعي يمارسون في نطاقها سيادة أو حاكمية.

٣- إلى جانب أن إسناد السيادة للشعب حتى مع القول بأنها سيادة شعبية محدودة لا تتسق مع قواعد الشريعة الإسلامية لأن مدلول السيادة مع هذا القيد يتنافى مع حتمية التسليم الكامل والمطلق للسيادة الإلهية.

٤- كما لا نسلم بأن كل فرد يعد خليفة عن الله عز وجل، وأن كل فرد يحمل قدراً من الحاكمية، وذلك لأن الخلافة لا تكون إلا في حق الغائب، أما في حق الحاضر وهو الله عز وجل فغير مسلم به من جميع الفقهاء، وأن أجازه البعض بالنسبة للأنبياء جميعهم أو بعضهم على اختلاف في التفاصيل، إلا أن الجميع متفق على نفي الخلافة عن الله عز وجل لفرد من الأفراد.

٥- كما أن القول بأن كل فرد يتمتع بجزء من الحاكمية أو الخلافة العمومية

يتعارض مع قواعد الشريعة الإسلامية ذاتها، ذلك أن السيادة في الإسلام واحدة لا تتجزأ وأساسها ومنبعها وصاحبها " الله عز وجل " وإذا كان الأفراد يمارسون أدواراً مختلفة فإن ذلك يخضع لنظام محكم ونطاق محدد ودائرة مرسومة سواء تعلقت هذه الأدوار بالفروض الدينية أو بالأمور الدنيوية لأن كل عمل من الأعمال يتحتم أن يكون وفق ما جاءت به الشريعة بنصوصها القطعية والظنية وقواعدها الكلية وأصولها الشاملة.

٦- كما أن القول بأن كل فرد يحمل قدراً من الخلافة أو الحاكمية العمومية، يمكن أن يؤدي إلى الفوضى والفساد؛ للتباين والاختلاف بين الأفراد، ومن ثم يمكن أن يستند فرد من الأفراد على خلافته أو سيادته ويعتبر أن ما انتهى إليه الآخرون اعتداء على سيادته وحاكميته، مما يؤدي إلى التشاحن والاختلاف، كما يمكن أن يؤدي إلى تفتيت وحدة الأمة وتمزيق أوصالها وكل ما يؤدي إلى ذلك مرفوض إعمالا للقاعدة الشرعية المستمدة من السنة المطهرة التي تقضي: " لا ضرر ولا ضرار في الإسلام "[1].

٧- ثم ما هو موقف الحاكمية الفردية التي يتمتع بها كل مسلم من الحاكمية التي يتمتع بها غيره من أفراد الجماعة، وما موقف هذه الحاكمية من السيادة الشعبية أو الحاكمية الشعبية التي تتمتع بها الجماعة، وما هو الموقف إذا لم تتفق جميع هذه السيادات على حكم محدد.. كل هذه التساؤلات لا تجد إجابة محددة لها في ضوء ما انتهت إليه هذه النظرية.

٨- كما أن هذه النظرية بتقريرها أن كل فرد تنازل عن خلافته العمومية لواحد

---

(١) أخرجه ابن ماجه في سننه في كتاب الأحكام باب من بنى في حقه ما يضر بجاره ج ٢ ص ٧٨٤ عن عبادة بن الصامت، وحديث عبادة هذا إسناد رجاله ثقات إلا أنه منقطع.

منهم وهو " الخليفة " وأنهم فوضوه في ممارسة ما يترتب على الحاكمية الثابتة لهم من الله عز وجل وأصبح بذلك يحمل خلافة مركزة فإن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى التسلط والاستبداد لأن الحاكم قد يستند على ما يحمله من خلافة مركزة ويستبد بها ويطيح بالحقوق والحريات العامة. فإذا قيل بأن الاستبداد غير واقع لأنه في هذه الحالة كما تقول النظرية يتنافى مع الخلافة العمومية، وإذا استبد تنتفي عنه الخلافة ويكون غاصباً للسلطة، فيرد على ذلك بأن الاستبداد واقع لا محالة فقد يستند الحاكم إلى الخلافة المركزة في شخصه باعتباره رجل الله المختار ويطيح بالحقوق والحريات العامة، وقد يستند إلى أغلبية شعبية أو كثرة يزينون له هذا الاستبداد وذلك التسلط وهؤلاء لهم خلافة عمومية أيضاً، فما هو الحكم في هذه الحالة، وهل يمكن للقلة التي وقفت على حكم الشرع أن ترفض وتقاوم ؟ أم أنه يتعين قبول رأي الكثرة مع مخالفته لأحكام الشريعة؟ كل ذلك لا يمكن أن يجد إجابة شافية ومحددة له في منطق هذه النظرية ومن هنا فإننا نرفض التسليم بنظرية السيادة الشعبية المحدودة التي قالت بها هذه النظرية.

الفرع الرابع
رأينا في صاحب السيادة ومصدرها
في الفقه الإسلامي

بعد هذا العرض لمختلف النظريات والاتجاهات التي قيلت في البحث عن مصدر السيادة وصاحبها في الفقه الإسلامي فإننا نرى أنه لكي نصل إلى حل دقيق لمشكلة السيادة، يتوافق مع قواعدها المحكمة ونظامها الإلهي، وكون الدولة الإسلامية طراز خاص من الدول لها ذاتيتها ووضعيتها المتميزة. فإنه يجب أن نميز بين أمرين:

الأول:مصدر السيادة، والثاني: من له حق ممارسة مظاهر السيادة وذلك على التفصيل الآتي:

أولا: مصدر السيادة في الدولة الإسلامية وصاحبها:

مصدر السيادة في الدولة الإسلامية طبقاً لما يتسق مع ذاتية النظام الإسلامي، يتحدد في قاعدة قاطعة لا تقبل التأويل أو التشكك فيها، أو التردد في قبولها. وتتحدد هذه القاعدة في أن مصدر السيادة وأساسها ومنبعها يتحدد في الذات الإلهية. ذلك أن كل سلطة، وكل عمل، وكل تصرف، وكل إرادة بشرية تستمد أساسها ووجودها ومشروعيتها من إرادة الله المقدسة.

هذه السيادة واحدة ومطلقة، ولا تقبل التجزئة أو الانقسام، وهي تتمثل في إرادة الله العليا، سواء ظهرت هذه الإرادة في شكل نصوص قطعية محددة لا تترك للمحكومين أدنى تقدير أو اختيار في نطاقها، أو في شكل قواعد كلية تترك للمحكومين قدراً من التصرف والتقدير عن طريق الاجتهاد الذي لا يجوز أن يخالف نصا أو قاعدة كلية، لأن مرجع الأمر في النهاية هو أن أي إرادة بشرية

يجب أن تخضع لإرادة الله العليا التي تعلو كل إرادة وتفوق في سيادتها أي سلطة، لأن كل السلطات تستمد أساس مشروعيتها من إرادة الله المقدسة، ولا يجوز أن تمارس أي سلطة إلا إذا استندت هذه السلطة على الإرادة الإلهية. حتى ولو كان الذي يمارس هذه السلطة نبي من الأنبياء لأن النبي لا يلتزم إلا بما يوحي إليه مصدقاً لقوله عز وجل: ﴿إن اتبع إلا ما يوحى إلي﴾[1]، ﴿وما أرسلنا من رسول إلا ليطاع بإذن الله﴾[2].

الأمر الثاني: من له حق ممارسة مظاهر السيادة في الدولة الإسلامية:

أما من له حق ممارسة مظاهر السيادة في الدولة الإسلامية، فهم المحكومون جميعاً، وليس هذا حقاً لفرد معين أو لطائفة مخصوصة. وحيث أن المحكومين لا يستطيعون أن يقوموا جميعاً بهذا الدور فإن الشارع أوجب وجود سلطة عامة، وجعل هذا الوجوب فرضاً كفائيا يقع على الأمة الإسلامية بأسرها وهي المسئولة عن أداء هذا الواجب كما ذهب إلى ذلك جمهور الفقهاء في المذاهب الإسلامية المختلفة[3].

---

(١) سورة الأنعام من الآية ٥٠.

(٢) سورة النساء من الآية ٦٤.

(٣) الماوردي: الأحكام السلطانية ص ٥، وأدب الدنيا والدين ص ٨٥، أويس وفا: منهاج اليقين ص ٢٣٢، القلقشندي: مآثر الإنافة ١/٣٠، الآمدي: غاية المرام ص ٣٧٦. أبو يعلى: الأحكام السلطانية ص ٧٩. القاسمي: الإمامة العظمى ص ٣٥، التفتازاني: شرح السعد على المقاصد ٢٧٨/٣ . التفتازاني شرح السعد على العقائد طبع حجر ص ٢٣٣، والعقائد النسفية ص ١٨١. الكستلي: حاشية الكستلي على شرح العقائد ص ١٨١. الغزالي: الاقتصاد في الاعتقاد ص ١١٥. الخيالي: حاشية الخيالي على شرح العقائد مطبوع مع المصدر السابق ص ١٠٢، ١٠٣. ابن=

ويترتب على اعتبار واجب إقامة السلطة لكفالة تحقيق ما أوجبه الشارع من الواجبات الكفائية نتيجة على درجة كبيرة من الأهمية والخطورة، مؤداها أن التمثيل أو الإنابة هي الصورة الطبيعية لتحقيق السلطة في المجتمع الإسلامي، لأن إقامة السلطة والقيام بأعبائها لو كانت من الواجبات العينية لكن من المحتم على كل المسلمين أن يكون كل واحد منهم حاكماً، ولما كان ذلك غير متصور فإن الشارع اعتبر إقامة هذا الواجب من الواجبات الكفائية لا العينية[1]. وطبقاً لهذا التكييف يمكن أن نقبل فكرة الوكالة أو النيابة التي قال بها الفقهاء المسلمين حينما قرروا أن الخليفة في ممارسة السلطة العامة يعد وكيلاً عن الأمة في ممارسة هذه السلطة[2].

هذا مجمل ما نراه بالنسبة لنظرية السيادة في الفقه الإسلامي، ولا سبيل أمامنا بعد ذلك إلى القول بنظريات غربية على النظام الإسلامي تتعارض مع ذاتيته

=خلدون: المقدمة ٥٢/٢ . البغدادي: أصول الدين ص ٢٧٩ - ٢٨١. الإيجي: المواقف ص ٤٠٠. الإيجي والجرجاني: المواقف وشرحها ج ٣٥٤/٨. ابن تيمية منهاج السنة ٢٦٦/٣ ومـا بعـدها. الغزالي: فضائح الباطنية ص ١٧٥ - ١٧٩. القاضي عبد الجبار: شرح الأصول الخمســة ص٧٤٥. القاضي عبد الجبار: المغني في أبواب العدل والتوحيد ج٢٠ القســم الأول ص ٤١ ومـا بعـدها. البزدوي: أصول الدين ص ١٨٦. الرازي: الأربعين في أصول الدين ص ٤٣٦ - ٤٣٧. الجـويني: الإرشاد ص ٤١٩ وما بعدها. الأشعري مقالات الإسلاميين ١٣٢/٢. بخيـت المطيعـي: حقيقـة الإسلام وأصول الحكم ص ٣٣. رشيد رضا:الخلافة ص ١١.

(١) الريس: النظريات السياسية الإسلامية ص ١٨٥. أحمد إبراهيم الشريف: دور الحجاز في الحياة السياسية العامة في القرنين الأول والثاني للهجرة ص ١٢٦.

(٢) الكاساني: بدائع الصنائع ج٧ ص ١٦. التفتازاني: شرح السعد على المقاصـد ج٢ ص ٢٨٣. الرازي: الأربعين في أصول الدين ص ٤٣٩.

وتفرده عن غيره من النظم الأخرى. نظريات نشأت وترعرعت في أحضان فكر بعيد كل البعد عن الفكر الإسلامي وما يقوم عليه من قواعد وأحكام.

يترتب على ما نراه بصدد نظرية السيادة النتائج الهامة الآتية:

أولا: أن صاحب السيادة في الدولة الإسلامية حسبما يتوافق مع قواعد النظام الإسلامي ليس شخصاً مجازياً أو افتراضياً كما ذهبت إلى ذلك النظم الدستورية المختلفة في القانون الوضعي حيث أسندت هذه النظم السيادة للأمة أو الدولة، باعتبار كل منهما شخصاً مجازياً أو افتراضياً في حين أن صاحب السيادة في الدولة الإسلامية هو الله عز وجل.

ثانيا: إن هذه السيادة تتجسد بالنسبة لنا فيما رسمه الله عز وجل من إطار محكم ونظام محدد، ينظم سائر مجالات الحياة البشرية عن طريق النصوص القطعية المحددة، أو عن طريق القواعد الكلية والأصول الشاملة، التي تترك للمحكومين قدراً من التصرف في نطاق هذه القواعد وتلك الأصول، بحيث تمثل جميعها الإطار المحكم والدائرة المرسومة التي لا يجوز الخروج عنها والتي تعبر جميعها عن السيادة الإلهية الثابتة للخالق وحده عز وجل.

ثالثا: يترتب على النتيجة السابقة نتيجة أخرى هي: أن الدولة الإسلامية دولة قانونية منذ ميلادها، حيث حددت السيادة الإلهية الحقوق والحريات العامة ونطاق سلطة الدولة وغاياتها بما يكفل سعادة البشر في حياتهم الأخروية والدنيوية، دون أن تترك أي ثغرة للإستبداد أو التسلط. لأنها وضعت الإطار المحكم الذي يحول دون تحقق ذلك، بما فرضته من واجبات تتمثل في الشورى والرقابة والمسئولية وتقرير حق الأمة في عزل الحاكم إن اقتضى له موجب. وبذلك تجنب النظام الإسلامي كافة العيوب التي أخذت على نظريتي سيادة الأمة وسيادة

الشعب.

رابعا: إن النظام الإسلامي وإن حدد الإطار العام لتصرفات البشر جميعاً حكاماً كانوا أم محكومين، إلا أنه في نطاق هذا الإطار كفل للمسلمين كافة الحقوق والحريات العامة دون أن يحد منها أو يقيدها إلا ما تطلبته مصلحة الجماعة الإسلامية من قيود أو حدود. وفي هذا النطاق نقرر بأن "الإسلام لم يضع أي قيود على الحرية الفردية في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية أو غيرها سوى ما يتعلق منها بضمان تأكيد المصلحة العامة، ولا يتيح الإسلام لسلطة الدولة أن تتدخل بالقهر لتوجيه النشاط الفردي إلا حينما يكون هناك خطر داهم يهدد المجتمع.

المبحث الثاني

حدود السيادة ونطاقها

سبق أن انتهينا إلى أن من خصائص السلطة توفر السيادة للدولة، وأن السيادة التي تتمتع بها الدولة سيادة داخلية وسيادة خارجية والسيادة الخارجية تحكمها قواعد القانون الدولي العام، وقد سبق أن أشرنا أنها ذات طابع سلبي من شأنه أن يؤدي إلى أن سلطة الدولة تقف عند حدودها، بحيث لا يجوز أن تتعدى هذه الحدود ، وإلا كان ذلك تدخلا في الشئون الداخلية للدول الأخرى. ومثار الجدل والبحث في نطاق حدود السيادة هي السيادة الداخلية وعما إذا كانت هذه السيادة سيادة مطلقة وتحكمية توجهها الدولة وتمارسها بدون حدود أو قيود، أم أن هذه السيادة مقيدة تمارس في حدود القانون.

ولا شك أن السيادة في ظل النظريات الثيوقراطية تخول للحكام سلطات مطلقة وواسعة؛ لأنه في منطق هذه النظريات ترتبط سيادة الدولة بأشخاص الحكام باعتبار هؤلاء إما أنهم آلهة أو من طبيعة إلهية وأنهم تلقوا السلطة من الله بطريق مباشر أو غير مباشر على النحو الذي بيناه تفصيليا. ومن ثم فإن السلطة والسيادة كانت تمارس بلا حدود ودون أي قيد غير أنه نتيجة انتشار المبدأ الديمقراطي وظهور نظريتي سيادة الأمة وسيادة الشعب سرعان ما تهاوت هذه النظريات ولم يعد الفقه الدستوري يسلم بالسيادة المطلقة، لأن السيادة المطلقة مفسدة مطلقة تقود إلى التسلط والاستبداد مما أدى بالفقه الدستوري إلى الانتهاء إلى أن سيادة الدولة وسلطتها لا يجوز أن تكون مطلقة وإنما هي مقيدة.

ونستطيع من خلال ذلك أن نقرر بأنه تنازع تحديد نطاق سلطة الدولة

ومداها اتجاهان:

الأول: ويرى أن سلطة الدولة باعتبارها ذات سيادة مطلقة لا تعرف التقييد أو التحديد، وهذا ما انتهى إليه الإغريق والرومان والفكر الثيوقراطي بصفة عامة وتابعهم في هذا العديد من الفقهاء الألمان، وهو اتجاه مرفوض؛ لأنه يؤدي إلى التسلط والاستبداد ويهدر الحقوق والحريات العامة[1].

الاتجاه الثاني: وهو يذهب إلى أن السيادة والسلطة التي تمارسها الدولة هي سلطة مقيدة ومحدودة.

عند هذا القدر اتفق الفقه الدستوري الحديث غير أنهم اختلفوا حول الأسس التي تبرر هذه القيود.

وقد برز في هذا النطاق مجموعة من النظريات هي: نظرية القانون الطبيعي، نظرية الحقوق الفردية، نظرية التحديد الذاتي ، وأخيرا نظرية العميد إيجي في التضامن الاجتماعي.

ونتناول كل نظرية من هذه النظريات في مطلب خاص.

المطلب الأول

نظرية القانون الطبيعي

The orie du droit naturel

نشأت نظرية القانون الطبيعي لدى فلاسفة الإغريق ثم تلقفها الرومان عنهم، وتتمثل فكرة القانون الطبيعي في مجموعة القواعد والمبادئ الخالدة، والتي لا تختلف باختلاف الزمان والمكان، والتي يتعين أن تحكم الإنسان؛ لأنها نابعة من

(١) أستاذنا الدكتور عثمان خليل، والدكتور سليمان الطماوي: القانون الدستوري ص ٥٣، ٥٤.

طبيعته باعتباره كائنا عاقلا وتعبر هذه القواعد عن العدل، وهذه القواعد سابقة على وجود الدولة وتعلو على القوانين الوضعية، ويتعين عند ممارسة السلطة أن تضع هذه القواعد في اعتبارها، ومن ثم تعتبر قيدا وحدا لممارستها لأن ممارسي السلطة يتعين عليهم أن يلتزموا بتلك القواعد الأبدية التي تسبق وجود الدولة ذاتها.

كما أن أنصار هذه النظرية انتبهوا إلى أن قواعد هذا القانون يتعين أن تحكم كل شعوب العالم باعتبار أن قواعده قواعد مثالية تعبر عن معنى العدل يستطيع الإنسان أن يدركها بعقله، فضلا عن أنها لا تختلف باختلاف الزمان والمكان. وهذه النظرية وإن بدأت نظرية فلسفية عند الإغريق إلا أن الرومان قد حولوها إلى نظرية قانونية محددة تحديدا واضحا، وانتبهوا إلى أن قواعد القانون الطبيعي قواعد قانونية حقيقية تتطابق مع العقل السليم وتتوافق مع الطبيعة، ومعلومة من الجميع تتسم بالثبات وعدم التغيير، ومن ثم لا تختلف باختلاف الزمان أو المكان، فتطبق على الجميع ولا تقبل الإلغاء.

وفي القرون الوسطى اصطبغت هذه النظرية بصبغة مسيحية وامتزجت قواعدها بقواعد الدين المسيحي، وذلك باعتبار قواعدها قانونا من عند الله وفرعوا عليها تفريعات عديدة، وهي بذلك تعلو على القوانين الوضعية ولا تقبل التعديل أو التغيير، ويتعين على من يمارس السلطة أن يلتزم بتلك القواعد العامة الخالدة التي تسبق وجودها الدولة، ومنذ ذلك فإن هذه النظرية لا تعدم أنصارا يدافعون عنها سواء على أساس ديني أو على أساس مبادئ العدالة.

تقدير النظرية:

لقد تعرضت نظرية القانون الطبيعي إلى انتقادات شديدة خصوصا من أنصار المدرسة التاريخية التي تذهب إلى أن القانون لا يخرج عن كونه تجسيدا

للمجتمع، والمجتمع بدوره نامٍ ومتطور، مما يتعين أن يتطور القانون بتطور المجتمع وهو ما أدى بأنصار هذه النظرية إلى إنكار وجود قواعد أبدية وخالدة لا تقبل التغيير أو التبديل، كما هاجمها الفقيه الفرنسي كاري دي ملبرج carré de malberg باعتبار أنها لا تضع قيودا محددة على سلطة الدولة.

وأهم الانتقادات التي وجهت إلى هذه النظرية ما يلي :-

١-أن هذه النظرية عجزت عن أن تقيم حدودا لممارسة السلطة؛ لأنها في مضمونها وفي ذاتها غير محددة، كما أنها غير واضحة المعالم لذلك هاجمها الفقيه الفرنسي كاري دي ملبرج؛ تأسيسا على أنها لا تضع قيودا حقيقية على سيادة الدولة وكل ما تقرره في هذا الشأن لا يخرج عن كونه مجرد قيود أدبية غير ملزمة.

٢-أن هذه النظرية تتسم بالعموم وعدم التحديد نتيجة صعوبة الوقوف سلفا على القواعد التي يستوحيها العقل البشري ويلتزم بها لتحقيق العدل، ولما كان الأمر كذلك فإن هذه النظرية من شأنها أن تضع قيدا خطيرا على تطور المجتمع البشري؛ ذلك أن مؤداها من شأنه أن يضع سياجا يكبل المجتمع بالحقوق الطبيعية ويزيد من هذه الخطورة أن هذه الحقوق ليست محل اتفاق عند القائلين بها.

المطلب الثاني

نظرية الحقوق الفردية

كما يري جانب من الفقه أن الحقوق الفردية للأفراد هي التي تضع قيودا على سلطة الدولة وسيادتها، ومؤدى هذه النظرية أن الفرد يولد متمتعا بحقوق طبيعية، هذه الحقوق سابقة على وجود الدولة، بل إن هذه الحقوق هي سبب وجود الدولة وأساس مشروعيتها؛ لأن الدولة ما قامت إلا لحماية هذه الحقوق لا للاعتداء عليها أو النيل منها، وهو ما يؤدي إلى أن سلطة الدولة تبقى دائما محددة بهذه الحقوق الطبيعية التي وجدت قبل وجود الدولة، والدولة ما وجدت إلا لكفالتها وحمايتها وتأكيدها.

والدولة ملزمة بكفالة هذه الحقوق وحمايتها؛ لأنهم - أي الأفراد - كانوا يتمتعون بها قبل وجودها، وفي الوقت ذاته فإن هذه الحقوق تعتبر قيدا على سلطة الدولة عند مباشرتها لسلطاتها حيث لا يجوز الاعتداء عليها أو الانتقاص منها أو إهدارها، وهي وإن فعلت ذلك تكون قد خرجت عن الحدود المقررة لها وتجاوزت وظيفتها وتنكرت لهدفها وأهدرت الغاية التي من أجلها وجدت؛ لأنها لم توجد إلا لتؤكد هذه الحقوق ومن ثم فسلطة الدولة ليست مطلقة وإنما هي مقيدة بضرورة احترام حقوق الأفراد.

وقد وجهت مجموعة من الانتقادات إلى هذه النظرية، أهمها:-

١. أنها تفتقد الأساس العلمي، ذلك أن القول بوجود حقوق للأفراد سابقة على وجود الدولة تفتقد الأساس العلمي، كما أن هذا القول يقوم على افتراض خيالي وهو أن الإنسان كان يعيش في عزلة لأن الإنسان لم يعش منعزلا في أي

فترة من فترات حياته، لأنه مدني بالطبع ما عاش ولن يعيش إلا في مجتمع، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى ولو افترضنا أنه كان في عزلة قبل أن يعيش في مجتمع فلا يتصور وهو في هذه الحالة أن يتمتع بحقوق أو تكون له حقوق، حيث لا وجود للطرف الآخر الذي ينشأ الحق أو الحرية في مواجهته.

٢. أن فكرة الحق هي نوع من العلاقة الاجتماعية التي تفترض وجود المجتمع ولا يتصور ممارستها إلا في جماعة منتظمة تعرف مقدما فكرة الحق والواجب، وتقف على القاعدة القانونية التي تحمي هذا الحق وتكفل ممارسته، وترتيبا على ذلك فإن القول بوجود حقوق قبل وجود الدولة إلى جانب أنه قول غير علمي فإنه أيضا لا يستند إلى منطق سليم.

٣. أن هذه النظرية لا تحقق أهدافها، فهدف النظرية حماية وكفالة الحقوق الفردية بتقييد سلطة الدولة ولكن بناء هذه النظرية يحول دون تحقيق هذه الغاية وذلك لأن قيود ممارسة السلطة يترك أمر تحديدها للدولة عن طريق تقنينها في الدستور والتشريعات، ومن ثم فإن أمر تحديد سلطات الدولة في يد الدولة وحدها.

وفي هذه الحالة فإن السلطة المختصة في الدولة يمكن أن تتدخل في أي وقت لتعديل هذه الحقوق وهو أمر واقع فعلا حيث يختلف مدى ونطاق هذه الحقوق من دولة إلى أخرى ومن دستور إلى آخر بل وقد وصل ببعض النظم أن تزيل هذه القيود وتمارس السلطة بصفة مطلقة.

٤. أن هذه النظرية من شأنها أن توجج الصراع بين الفرد والدولة؛ لأن الدولة لها سيادتها وسلطتها فلا يجوز المساس بها ووضع قيود عليها، كما أن الفرد له حقوقه وحرياته الفردية السابقة على وجود الدولة ويترتب على ذلك أحد

فرضين:

الأول: إما أن يتحقق التوازن بين سلطة الدولة وحقوق الأفراد بحيث لا يمس كل منها الآخر وهذا أمر مستحيل.

الثاني: أو أن يخضع طرف الطرف الآخر وهو فرض قد يؤدى إلى أن تفقد الدولة سيادتها إذا انتهى الصراع لمصلحة الفرد أو قد ينتهي الأمر بانتصار الدولة إذا انتهى الصراع لمصلحتها مما يؤدى إلى انتهاك كيانه، ومن شأن ذلك أن يؤدى إلى التسلط والاستبداد والديكتاتورية.

ونتيجة لهذه الانتقادات فإن لا يمكن الاستناد إلى نظرية الحقوق الفردية للقول بوجود قيود على سلطة الدولة[1].

المطلب الثالث

نظرية التحديد الذاتي

هذه النظرية نادى بها الفقيه الألماني (أهرنج) كما ذهب إليها "جلنيك"، والفقيه الفرنسي كاري دي ملبرج، وكثيرون من الفقهاء، ومؤداها أن القانون من خلق الدولة ومن وضعها، ورغم ذلك فإنه بهذا القانون تتحدد سلطاتها وتتغير؛ لأن من خصائص القانون ولوازمه أن يلتزم به الأفراد والدولة على حد سواء، والدولة وإن كان القانون من خلقها إلا أن من مصلحتها منعا للفوضى التي قد تترتب على

---

(١) للمزيد من التفصيل: د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص ٢٣٠- ٢٣١، د.ثروت بدوي: النظم السياسية ص١٦٠، د.محمد أنس قاسم جعفر: المصدر السابق ص ٥٩، ٦٠، د.صلاح الدين فوزي: المصدر السابق ص١٥٥، ١٥٦.

إطلاق سيادتها ينبغي أن تخضع له.

فرسالة الدولة ذاتها أن تخضع للقانون طواعية واختيارا حتى تضمن طاعة الناس له على أحسن وجه وأكمله لذلك سميت هذه النظرية بنظرية التحديد الذاتي، وهو تحديد لا بد منه وإلا عم الظلم وفشا الاستبداد والتحكم محل القانون.

وهذا التحديد الذاتي الذي تقوم به الدولة طواعية واختيارا هو الذي يحقق لها صفة المشروعية أي الخضوع للقانون، وبغير ذلك فإن القانون يخضع له الأفراد فقط وهو ما لا يمكن تصوره، والدولة وفقا لذلك تخضع للقانون وتلتزم بأحكامه إلا أنها في الوقت ذاته تملك تعديله وإلغاءه، غير أنه ما لم تقدم على هذا الإجراء فإنها تظل ملتزمة بأحكامه، وإذا ما قامت بالتعديل أو الإلغاء فإنها في هذه الحالة تخضع الدولة لقوانين جديدة تعد بدورها قيدا على سلطة الدولة وحدا لسيادتها، فإذا ما تخلصت الدولة من قيد فإنها تقيم على أنقاضه قيدا آخر يحد من سيادتها وسلطاتها، فهي – أي الدولة – تخضع باستمرار للقانون بإرادتها وهذا لا يتنافى مع سيادتها للاعتبارات التي سبق ذكرها كما أنه بالنسبة لعلاقاتها بغيرها من الدول فإنها لا تتقيد بمقتضى سيادتها الخارجية إلا بما تقبله بإرادتها ورضاها.

وخلاصة القول أن إرادة الدولة وسيادتها لا يوجد ما هو أسمى منها أو أعلى، وأن مصدر الخضوع ليس إلا إرادة الدولة نفسها؛ لأن الدولة لا تلتزم إلا بها، وفي هذا تتحدد سيادتها ويوجب على الدولة أن تتقيد بالقواعد التي تضعها ويلتزم بها الأفراد؛ لأن عدم تقيد الدولة بها من شأنه أن يجرد هذه القواعد من صفتها القانونية؛ لأنه لا يمكن التسليم بأن القاعدة يمكن أن تكون قانونية وغير

قانونية في آن واحد[1].

وقد تعرضت هذه النظرية لانتقادات عديدة خصوصا من العميد دكي، وأهم هذه الانتقادات ما يلي:

1. يرى ديجي في نقده لهذه النظرية أن الخضوع إذا كان مصدره إرادة الخاضع وحده فإنه لا يعتبر خضوعا، كما أن القيد الذي يوجد ويلغى ويعدل بإرادة من يتقيد به لا يعد قيدا، كما أنه ليس من خصائص القانون ولوازمه أن يتقيد به الأفراد والدولة معا، فضلا عن أن التحديد الذاتي لسلطة الدولة وسيادتها لا يمكن أن يعد من القواعد القانونية؛ لأنه لو قيل بذلك فإن الدولة تكون عاجزة عن أن تتجاوز هذه الحدود وهو أمر يتعارض مع سيادة الدولة فإذا ما تم التسليم بأن الدولة ذات سيادة فإن ذلك يستوجب التسليم بأن الدولة تستطيع أن تضع ما تشاء من قيود على سلطتها ولكن هذه القيود لا يمكن أن ترتفع إلى مستوى القاعدة القانونية الملزمة، وكما يقرر ديجي أن القيد الذي يوكل أمره لشخص المقيد لا يعتبر قيدا وأن السجن الذي يعطى مفتاحه للسجين نفسه فإنه لا يعد سجنا[2].

2. كما أن هذه النظرية تخلط وتمزج بين القانون والدولة مع أنهما منفصلان فليس صحيحا أن القانون من خلق الدولة وصنعها، وترتيبا على ذلك فإن الدولة لا تلزم نفسها بنفسها وإنما يتم تحديد وتقييد سلطاتها عن طريق قواعد سابقة لها

---

(1) د.عثمان خليل، ود.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ٣٨، ٣٩؛ د.محمد أنس قاسم جعفر: المصدر السابق ص ٦٠، ٦١؛ صلاح الدين فوزي: المصدر السابق ١٥٦.

(2) د.عثمان خليل، ود.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ٤٠، د.يحيى الجمل: المصدر السابق ص١٠٠.

وهى أعلى منها وهذه القواعد تتجسد في قواعد القانون الطبيعي التي أشرنا إليها[1].

المطلب الرابع

نظرية التضامن الاجتماعي

صاحب هذه النظرية هو العميد ليون ديجي، وتقوم نظريته على إنكار سيادة الدولة؛ لأنها ضد فكرة المساواة بين البشر، ويقرر أن إرادة الدولة ما هي إلا إرادة الحكام، والقول بأن الدولة تتمتع بالسيادة معناه سيادة إرادة الحكام على المحكومين، و هو ما لا يمكن التسليم به باعتبار أن إرادة الناس تتسم بالمساواة فلا تسمو إرادة على أخرى[2].

والدولة عند ديجي هي واقعة اجتماعية تؤسس على فكرة التضامن الاجتماعي ومؤدى هذه النظرية أن الإنسان أو الفرد مدني بطبعه عاش في الماضي والآن وسيعيش في المستقبل في جماعة يقر دائما بحاجته إليها، وفي الوقت ذاته فإن له ميوله وحاجاته الخاصة أي أن له كيانا خاصا و هو يعلم تماما أنه لا يستطيع إشباع حاجاته ويلبي ميوله إلا بالتعاون والعيش مع غيره عن طريق الجماعة الذي يربط بين أفرادها التضامن الاجتماعي الذي له وجهان:

الوجه الأول: التضامن بالتشابه : ويعنى أن الأفراد لهم حاجات متشابهة ومشتركة لا يتسنى تلبيتها إلا بالحياة في المجتمع وذلك لأن كل فرد يشترك مع

---

(١) د.محمد أنس قاسم جعفر: المصدر السابق ص ٦١، د.كامل ليلة: المصدر السابق ١٥٦، د.ثروت بدوي: المصدر السابق ص٦٦.

(٢) د.عثمان خليل، ود.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ٤٠، ٤١.

صوره في الأهداف والرغبات الموحدة ويتعين على الجميع التعاون لتحقيق الرغبات والحاجات المشتركة والتضامن بالتشابه يتم آليا ويستوي فيه جميع الكائنات الحية ومن ثم يترتب عليه أن الحاجات والرغبات المتشابهة تشبع لدى الأفراد بطريقة واحدة.

الوجه الثاني: التضامن بتقسيم العمل: يرى ديجي أنه نظرا لتنوع رغبات الأفراد واختلاف قدراتهم الأمر الذي يمكن أن يحول دون إشباع هذه الرغبات إلا عن طريق التخصص وتقسيم العمل، وذلك بأن يتخصص داخل الجماعة أفراد معينون ينقطعون له ويتقنونه وهذا الوجه لا يتحقق إلا بعد تطور في المجتمع يؤدي إلى أن تعتمد طوائف المجتمع على بعضها البعض بحيث إذا حدث وأن قصرت فئة من الفئات فإن أثر هذا التقصير يمتد إلى الجميع.

ويرى ديجي أن واجب المجتمع ضرورة أن يعمل كل ما يمكن أن يؤدى لتحقيق اطراد التضامن بوجهيه، كما يجب أن يكون تحقيق التضامن واطراده هدف الدولة حينما تضع القانون. والشعور بالتضامن عند ديجي هو أساس القانون وهو أساس ثابت لا يتغير، وإن كانت صوره وتطبيقاته تتغير وتتبدل وفقا لظروف الزمان والمكان، كما أن التضامن الاجتماعي سابق على الدولة والقانون ذاته وهو الذي أدى إلى كل منهما ويفرض على الدولة أن تعمل كل ما يحقق التضامن الاجتماعي فإذا ما حدث العكس لأي سبب من الأسباب كان الجزاء اجتماعيا وهو الذي يتولد عن إحساس الناس بالتضامن الاجتماعي إحساسا يؤدي بهم إلى مقاومة كل اعتداء يقع على التضامن ومواجهته. كما انه يتعين على الدولة بسلطاتها الثلاث – التشريعية – التنفيذية – القضائية – أن تلتزم بحدود التضامن الاجتماعي وإلا كان عملها غير مشروع واستحق الجزاء، والجزاء يتمثل في رد

الفعل الذي يحدث في الجماعة ويؤدى إلى مقاومة الأفراد لأوامر الدولة والذي أطلق عليه حق المقاومة الذي بمقتضاه يكون للناس حق المقاومة في مواجهة الأوامر المخالفة للتضامن الاجتماعي.

من هنا يرى "ديجي" أن نظرية التضامن أقدر على تحديد سلطة الدولة وأعمالها[1].

هذا مجمل النظرية عند ديجي التي تحمس لها وشن حربا ضارية على ما عداها من نظريات، غير أن هذه النظرية بدورها لم تنج من النقد، والنقد المرير؛ ذلك لأنه لم يستطيع أن يقدم ما اتهم به غيره بالفشل فيه.

وأهم الانتقادات التي وجهت إلى هذه النظرية ما يلي:

١. لقد وصف ديجي نظريته بالواقعية في حين أنه لم يكن واقعيا حين أنكر شخصية الدولة وسيادتها، بل أن البعض يقرر أن آراءه اتسمت بالفوضوية، وهو ما انتهى إليه كاري دي ملبرج وذلك حينما جعل ديجي جزاء القاعدة القانونية هو رد فعل الجماعة وجعله معيار صحة أعمال الدولة يتوقف على شعور الجماعة بها وموقفهم بعد صدورها، بدلا من أن يكون المعيار نظاما قانونيا محددا وقواعد قانونية مقررة مقدما وسابقة على عمل الحكومة، ومن ثم فإن المعيار الذي وضعه ديجي يتجرد من صفة القانونية ويخرج عن دائرة القانون، ويجعل القاعدة القانونية مجردة من الجزاء المنظم لحمايتها.

٢. بنى ديجي نظريته على فكرة التضامن بشقيها غير أن المجتمعات الإنسانية لا تقوم على التضامن فحسب وإنما تقوم أيضا على حقيقة أخرى هي الصراع

---

(١) للمزيد من التفصيل: د.عثمان خليل، ود.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ٤١، ٤٢، د.يحيى الجمل: المصدر السابق ص١٠١، ١٠٢، د.أنس قاسم جعفر: المصدر السابق ص٦١، ٦٣.

وهو يؤثر على المجتمع بدرجة لا تقل عن تأثير فكرة التضامن.

- كما أن هذه النظرية غير مقنعة؛ لأن فكرة التضامن الاجتماعي هي بدورها محل جدل كبير ولا تختلف عن نظرية القانون الطبيعي، ومرد ذلك أن ديجي يجعل أساس القانون الشعور بالتضامن بشقيه لدى جميع الأفراد ويربط القانون بإرادة الأغلبية، وينتهي إلى أن القانون الحقيقي هو القانون الوضعي؛ لأن إرادة الأغلبية هي التي تضع القانون.
- كما أن ديجي حينما انتهى إلى تصوير القاعدة القانونية بأنها نابعة من ضمير الجماعة ولا دخل للسلطة العامة فيها انتهى به الأمر إلى تصور غريب للقاعدة القانونية وذلك بأنها تكتسب صفتها القانونية بمجرد إيمان الأفراد بمضمونها، واتفاقها مع مقتضيات التضامن الاجتماعي وذلك لإخراج هذا الإيمان في قاعدة محددة لها جزاء معلوم في حين أنه لا حكم للقانون بغير سلطة تحميه كما يقرر بعض الفقه(١).

ومن العرض السابق لمختلف النظريات نجد أن جميعها لم تضع أساسا مقنعا ومقبولا لمبدأ خضوع الدولة للقانون ولتحديد سلطة الدولة وسيادتها، وذلك أن هذه النظريات أغرقت في الخيال أو المثالية والتصورات النظرية بعيدا عن الواقع العملي، لذلك يرى بعض الفقه أن أقرب النظريات للقبول هي نظرية الحقوق الفردية التي صدر على أساسها إعلان حقوق الإنسان والمواطن ١٧٨٩ الذي صدر بعد قيام الثورة الفرنسية كما وضعت مجموعة نابليون التي تعد أساسا للتشريع الفرنسي وفقا لهذه النظرية.

وإلى جانب هذه الضمانة "نظرية الحقوق الفردية" فإن هذا البعض يرى أن

---

(١) د.يحيى الجمل: المصدر السابق ص ١٠٩.

هناك ضمانات أخرى تضمنتها الدساتير المختلفة تمثل قيودا وحدودا على سيادة الدولة وسلطاتها، ومن ذلك مبدأ الفصل بين السلطات، علو مبدأ المشروعية، وجود رأي عام قوى ومستنير، الجمود النسبي للدستور [(١)] .

أما فيما يتعلق بحدود السلطة وقيودها في الفقه الإسلامي فإن طبيعة الدولة في الإسلام وذاتيتها لا تحتمل هذا الجدل العقيم الذي أسس في معظمه على خيال الفقهاء والفلاسفة ووضع تصورات تخالف الطبيعة البشرية والفطرة التي خلق الله الإنسان عليها؛ ذلك أن السلطة والسيادة في الإسلام لله - عز وجل - فضلا عن أن السلطة في الفقه الإسلامي لا تكتسب شرعيتها إلا إذا كانت ممارستها وفق ما أمر به الشارع، وهذه القيود والضوابط تتجسد في أدلة الأحكام في الفقه الإسلامي.

وهذا كله من منطلق أن مكنه التشريع في الإسلام لم يخولها الله عز وجل لا لحاكم ولا لمحكوم لأن الله عز وجل لم يخلق إلى جواره آلهة يحللون ويحرمون، لذلك فإن الأمة في الإسلام لا تملك التشريع "ابتداء" وإن كانت تملكه "ابتناء"، الأمر الذي يجعل للسلطة حدودها ونطاقها باعتبارها حكومة خلافة تخلف النبي ﷺ وتنوب عنه في حفظ الدين وسياسة الدنيا على النحو الذي يحقق مقاصد الشرع. فإن خرجت السلطة عن حدودها وعن النطاق الذي رسمه الشارع كانت سلطة غير مشروعة.

وقد سبق أن أشرنا إلى خصائص السلطة في الفقه الإسلامي وانتهينا إلى أنها سلطة مقيدة بقيود حددها الفقه الإسلامي بدقة وهي عدم جواز مخالفة القانون الإسلامي، وعدم جواز الانحراف في استخدام السلطة، وعدم جواز التعسف فيها.

---

(١) د.أنس جعفر: المصدر السابق ص ٦٤، ٦٥.

وإلى جانب هذه القيود توجد ضمانات قررها الإسلام لممارسة السلطة، وهي: الشورى وحق الأمة في الرقابة على الحكام بمقتضى واجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وتقرير مبدأ مسئولية الحكام في أوسع معانيه ونطاقه.

الفصل الرابع

أصل نشأة الدولة

منذ القدم يبحث العلماء عن أصل نشأة الدولة فمن يرى أن ذلك يرجع إلى القوة والتغلب، ومن يرى أن التطور العائلي هو الذي أدى إلى ذلك، في حين يرى فريق آخر أن التطور التاريخي هو أصل وجود الدولة، فضلا عما ذهب إليه بعض الباحثين بأن سبب وجود الدولة النظريات الثيوقراطية والديمقراطية التي عرضنا لها عند الحديث عن أساس مشروعية السلطة السياسية في الدولة المعاصرة.

لذلك سوف نقسم هذا الفصل لعدة مباحث نتناول في كل منها ما ذهب إليه الباحثون في هذا النطاق:

المبحث الأول

نظرية القوة والتغلب

يرى فريق من الباحثين أن الدولة نشأت حين استطاع شخص من الأشخاص أو جماعة محددة فرض سلطتها بالقوة على باقي أفراد هذه الجماعة، وهو ما أدى إلى خضوع الجماعة كلها لأقوى شخص فيها، الذي أصبح "ملكا". ويرى البعض أن القوة كوسيلة لوجود الدولة لا تتحدد في القوة المادية فحسب

وإنما تمتد لتشمل القوة المعنوية وهي التي تستند إلى الحكمة والمكر والدهاء.

ورغم أن القوة والتغلب يؤيدها التاريخ على مر عصوره وأن مظاهر هذا الأسلوب لا زالت ممتدة حتى العصر الحاضر إلا أنه لا يمكن التسليم بأن القوة تعد السبب الوحيد لوجود الدول جميعها على مراحل تعاقب الزمن(١).

كما أن القوة وحدها لا يتصور أن تفسر نشأة الدولة واستمرارها ما لم يعقبها رضاء المحكومين؛ لأن عدم تحقق هذا الرضا من شأنه أن تفقد صفتها الشرعية كما أنها تكون دليلا على ضعفها ونذيرا بسقوطها(٢).

المبحث الثاني

نظرية التطور العائلي (السلطة الأبوية)

تقوم هذه النظرية على أن الدولة أساس منشئها الخلية الأولى للمجتمع وهي الأسرة التي تطورت ونمت فتعددت الأسر التي يجمع بينها وحدة الدم، وأن يتحقق بين هذه الأسر صلة معينة لوحدة الأصل أو الدم، هي رابطة القبيلة ثم نمت القبيلة واتسعت وانقسمت إلى مجموعة من العشائر، ولكن ظلت القبيلة الأم وزعيمها لها السلطة الأقوى على العشائر ورؤسائها وأدى انتشارها على رقعة الإقليم إلى تكوين المدن السياسية وهكذا حتى انتهى التطور إلى أن وجدت الدولة.

فالدولة ترتيبا على هذا التطور العائلي أو الأبوي لا تخرج عن كونها تنظيم

---

(١) د.عثمان خليل، ود.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ١٥، د.يحيى الجمل: المصدر السابق ص ٧٧ – ٨٠.

(٢) د.ماجد الحلو: الدولة في ميزان الشريعة ص ٦١، ٦٢.

فرضه هذا التطور البيولوجي، ومن ثم فأساس الدولة هو الأسرة بعد تطورها وما أدى إليه هذا التطور نتيجة الاجتماع الإنساني، ثم تدرجت الأسرة إلى العشيرة ثم القبيلة ثم الدولة كما أن أساس السلطة في الدولة إنما يعود في أصله إلى السلطة الأبوية ثم تطورت فأصبحت في يد شيخ العشيرة ثم زعيم القبيلة وعلى أساسها قامت سلطة الدولة.

وترتيبا على ذلك فإن هذه النظرية تفترض أمرين:

الأول: أن الخلية الاجتماعية الأولى هي الأسرة التي تخضع لرب الأسرة.

الثاني: أن الأسرة نتيجة لتطور الاجتماع الإنساني تطورت فأصبحت عشيرة فقبيلة فمجموعة قبائل وعشائر، فمدينة سياسية، ثم دولة كما تطورت السلطة حيث كانت في يد الأب ثم زعيم العشيرة فزعيم القبيلة إلى أن تطورت السلطة و أصبحت في يد الملك.

وقد تعرضت هذه النظرية إلى عدة انتقادات أهمها:

١- أن الجماعة البشرية وجدت قبل وجود الأسرة فالمتغلغل في أحقاب الزمن وبطون التاريخ يكشف أن الأسرة لم تكن الخلية الاجتماعية الأولى لأنه قبل أن نصل إلى هذه المرحلة كانت المرأة مشاعا بين الرجال و لم يكن يعرف الولد أباه ولا الأب ابنه. وكانت الأسرة في خلال هذه المرحلة في عالم الغيب، وبعد ذلك تطور الأمر واختص الرجل بزوج له ووجدت الإرادة وترتيبا على ذلك فإن الاستناد إلى الأسرة كنواة للدولة يعيبه القصور.

٢- كما أن هذه النظرية ترد سلطة الملوك والحكومات إلى السلطة الأبوية متناسية ما انتهى إليه علماء الاجتماع من أن سلطة الأم أسبق تاريخيا من سلطه الأب، ومرد ذلك أنه نتيجة كون المرأة كانت مشاعا بين الرجال و لم يكن يعرف

الولد أباه فكانت السلطة للأم المعلومة دون الأب المجهول، وكانت الأم صاحبة الأمر والنهى في الجماعة وقد برهن أنصار هذا القول بما هو مشاهد في بعض القبائل الفطرية في مدغشقر حيث لازالت السلطة للأم للاعتبارات المشار إليها.

٣- كما أنه من الخطأ تعميم هذه النظرية على كل الدول؛ لأن هناك دول ثبت أنها خرجت في تطورها عما تذهب إليه هذه النظرية، فإذا ثبت أن المدن السياسية الإغريقية نشأت وفق منطق هذه النظرية فإن دولا أخرى نشأت دون أن تمر بهذا التطور الإنساني ومن الأمثلة على ذلك دولة الفرس ومصر الفرعونية.

٤- كما أنه من الخطأ الربط بين الأسرة والدولة لاختلاف كل منها عن الآخر في الهدف وطبيعة السلطة، فالأسرة تفقد أساسها وتحقق أغراضها بمجرد بلوغ أبنائها سنا معينة تتيح لهم الحياة استقلالا، في حين أن سلطة الدولة تمتد عبر الأجيال، كما أن الدولة تتجاوز في أهدافها ووظائفها نطاق الأسرة المحدد وفي النهاية فإن السلطة في الأسرة تصطبغ بالطابع الشخصي الذي يعتمد على صلة الدم في حين أن سلطة الدولة لا ترتبط بأشخاص الحكام فهم يتولون ويذهبون دون أن يرتبط ذلك بوجود الدولة واستمرارها[(١)] .

---

(١) للمزيد من التفصيل: د.عثمان خليل، ود.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ٢٢، ٢٣، د.أنس جعفر: المصدر السابق ص ٢٨، ٢٩، د.يحيى الجمل: المصدر السابق ص ٥٧، ٩٠، وقد فند الدكتور يحيى الجمل ما وجه إلى هذه النظرية من انتقادات، وانتهى إلى أن وجود الدولة يقوم على مجموعة من الافتراضات أو المقدمات تؤدي إلى تفسير متكامل لنشأة الدولة من وجهة نظره، وانتهى إلى أن ذلك ليس من شأنه أن ينفي أن عوامل نشأة الدولة تخضع لأمور كثيرة ومتعددة.

المبحث الثالث

نظرية التطور التاريخي

وهي أكثر النظريات المقبولة في فقه الدستور الحديث، ويرى أنصار هذه النظرية أن الدولة لا تخرج عن كونها ظاهرة طبيعية من ظواهر الاجتماع البشري ولدت نتيجة تطور تاريخي طويل وأن هذه الظاهرة لا يمكن ردها أو تفسيرها وفقا لأي نظرية من النظريات السابقة؛ وذلك لأن تعدد الدول واختلاف الظروف الاجتماعية لكل منها فضلا عن أن العوامل التي صاحبت تطورها تختلف من دولة إلى أخرى لذلك فإن من الخطأ البين محاولة التوصل إلى أن وجود الدولة يمكن أن يرتد إلى عامل بعينه، وإنما يرجع وجود الدولة إلى عوامل عديدة لتعدد العوامل التاريخية التي مرت بها الجماعات الإنسانية في تطورها الطويل، وهذه العوامل مع تعددها فإنها تختلف في أهميتها وتأثيرها من دولة إلى أخرى لاختلاف الدول من حيث طبيعتها وأحوالها الاجتماعية والاقتصادية والمناخية والطبيعية، ومحصلة هذه العوامل قد تفاعل على مر القرون وخلال حقب التاريخ حتى ظهرت الجماعة الدولية نتيجة هذا التفاعل التاريخي الذي كانت الدولة هي الثمرة التي تحققت من هذا التفاعل.

وعلى ذلك فإن الدولة وفقا لهذه النظرية ما هي إلا حدث اجتماعي لا سند له من القانون وإنما هي نتيجة تطور تاريخي أدى إليه تفاعل مجموعة عوامل على مر السنين[1].

---

(١) د.عثمان خليل، ود.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ٢٢، ٢٣، د.أنس جعفر: المصدر السابق ص ٢٧، د.يحي الجمل: المصدر السابق ص ٨٦ وما بعدها، د.ماجد الحلو: المصدر السابق-

ويرى بعض الفقه أن هذه النظرية لم تقدم جديدا لتفسير أصل نشأة الدولة وقيام السلطة وكل ما قدمته هذه النظرية أنها وضعت أمام الباحثين منهجية للبحث عن أصل الدولة ونشأة السلطة فيها رغم أن هذه النظرية هي الأكثر شيوعا وقبولا لدى الشراح[1].

بل اعتبرها بعض الفقه أصوب تصوير لنشأة الدولة، وأفضل بيان لمصدرها[2]، وننوه بأنه لاكتمال البحث في أصل نشأة الدولة يتعين أن نشير إلى النظريات الثيوقراطية والديمقراطية التي تعرضنا لها عند الحديث عن أساس مشروعية السلطة السياسية في الدولة المعاصرة فهذه النظريات قيل بها عند الحديث عن أساس مشروعية السلطة وقيل بها أيضا عند الحديث عن أصل منشأ الدولة والسلطة السياسية فيها.

وفيما يتعلق بنشأة الدولة وأصل السلطة في الفقه السياسي الإسلامي فإننا نرى أن أي من هذه النظريات لا تصلح لتفسير الدولة الإسلامية؛ ذلك لأن الدولة في الإسلام مصدرها المشرع الإسلامي، وذلك حينما أمر الله عز وجل نبيه ﷺ بالهجرة من مكة إلى المدينة فالشريعة الإسلامية هي التي صاغت هذه الدولة وبينت شكلها وحددت أهدافها وغاياتها فهي وليدة القانون الإسلامي والشريعة الإسلامية ومن خلقه فهو الذي شكل الدولة الإسلامية بذاتيتها الخاصة كما أن قواعد هذا القانون هو الذي حدد مهامها وحدد كيف تعمل سلطاتها التي لا يجوز أن تعمل ابتداء وإنما تعمل بناء على نص أو قاعدة من قواعد هذا القانون لأن كل

=ص ٦٢، د.صلاح الدين فوزي: المصدر السابق ص ١٨٧، ١٨٨.

(١) د.يحيى الجمل: المصدر السابق ص ٨٦.

(٢) د.عثمان خليل، ود.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ٢٤.

السلطات في الإسلام إنما هي سلطات منفذة لشرع الله وأحكامه[1].

الفصل الخامس

أنواع الدول

تتنوع الدول إلى عدة أنواع حسب الزاوية التي ننظر إلى الدولة من خلالها فإذا نظرنا إليها من حيث السيادة أو الاستقلال فسوف نقسمها إلى دول كاملة السيادة - مستقلة - و دول غير كاملة السيادة - غير مستقلة -. و إذا نظرنا إليها من حيث الشكل أو التكوين فسوف نقسمها إلى دول بسيطة أي موحدة و دول أخرى مركبة أو متحدة. وعلى ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين: في الأول نتناول الدول من حيث السيادة، وفي الثاني، نتناول الدول من حيث الشكل أو التركيب.

المبحث الأول

الدول من حيث السيادة

تنقسم الدول من حيث توفر السيادة من عدمها إلى دول كاملة السيادة وأخرى ناقصة السيادة فقدت كل أو بعض سيادتها لسبب من الأسباب:

أولا : الدول كاملة السيادة (المستقلة):

وهى الدول التي يتوفر لها الاستقلال السياسي الكامل (السيادة الداخلية والسيادة الخارجية) في ممارسة شؤونها الداخلية والخارجية دون أن يكون لغيرها

---

(1) للمزيد من التفصيل: د.فؤاد محمد النادي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص ٦٩ وما بعدها.

من الدول سلطة عليها سوى ما يفرضه عليها القانون الدولي العام من قواعد دولية أو ما تفرضه على نفسها بمقتضى المعاهدات والمواثيق التي تبرمها بمحض إرادتها مع الدول الأخرى، ومعظم الدول الآن دول قد توفرت لها السيادة الكاملة أي الاستقلال السياسي الكامل، وقد وصلت الآن إلى ما يربو على ١٩٠ دولة هم أعضاء الأمم المتحدة ذلك أن الأخيرة لا تقبل في عضويتها إلا الدول التي توفر لها الاستقلال الكامل.

ثانيا: الدول ناقصة السيادة (غير المستقلة):

أما الدلو ناقصة السيادة فقد تكون دولا فقدت سيادتها كاملة وهذه لا ينطبق عليها وصف الدولة، كما قد تكون ناقصة السيادة بأن فقدت بعض سلطاتها لسبب أو آخر. والدول ناقصة السيادة هي الدول المحمية، والدول الموضوعة تحت الانتداب أو الوصاية الدولية، والممتلكات الحرة:

أ- الدول المحمية:

وهي دول تكون تحت حماية دولة أخرى تسمى الأخيرة بالدولة الحامية، ويتم ذلك في غالب الأمر بمقتضى معاهدة أو اتفاقية بمقتضاها تتنازل الدولة المحمية عن بعض سلطاتها الخارجية أو الداخلية للدولة الحامية كالدفاع أو الشئون الخارجية، وغالبا ما تحدد المعاهدة حقوق وواجبات الدولة المحمية، وشبيه بالدولة المحمية الدولة التابعة حين تتبع الدولة المتبوعة وتمارس عليها الأخيرة بعض مظاهر السيادة الداخلية والخارجية. وليس بشرط أن تتحقق الحماية أو التبعية بمقتضى معاهدة أو ميثاق يربط بين الدولتين، وإنما قد يتم ذلك عن طريق القوة والاحتلال. وهو ما حدث في العراق أخيرا حيث احتلت الولايات المتحدة وقوات التحالف العراق وتمارس عليها الآن أغلب مظاهر السيادة الداخلية والخارجية على

حد سواء.

ونظام الحماية والتبعية كان من الأنظمة المعروفة والشائعة حتى السبعينيات من القرن الماضي فقد كانت معظم دول الخليج والعديد من الدول العربية ومصر خاضعة للحماية الإنجليزية، كما خضعت له العراق أخيرا نتيجة الاحتلال من الولايات المتحدة ودول التحالف، والسيادة التي تتمتع بها الدول المحمية والتابعة تكون بالقدر الذي يتحدد في المعاهدة أو بقدر ما تسمح به الدول الحامية أو المتبوعة كما حدث في مصر ودول الخليج، وقد تنتهي بضم الدولة المحمية إلى الدولة الحامية[1].

ب-الدول الموضوعة تحت الانتداب أو الوصاية الدولية:

عرف نظام الانتداب عقب الحرب العالمية الأولى، وورد في المادة ٢٢ من عهد عصبة الأمم وذلك لإدارة الأقاليم التي اقتطعت من الخلافة العثمانية، والإمبراطورية الألمانية.

ويرى البعض أن نظام الانتداب من الأنظمة الهامة التي أدت إلى سقوط الاستعمار، ذلك أن الدول التي كانت تدير هذه الأقاليم كانت تتحمل أمانة الارتقاء بها والوصول بها إلى الارتقاء ليتحقق استقلالها أو الحكم الذاتي، وقد تخضع هذا النظام إلى إشراف عصبة الأمم[2].

وبقيام الأمم المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية انتهى نظام الانتداب، وحل محله نظام الوصاية الدولية، وهو نظام قريب الشبه من النظام الأول، بل هو

(١) د.جعفر عبد السلام ، القانون الدولي العام ص٢٣٧، د.عثمان خليل، د.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ٢٤، ٢٥.

(٢) د.جعفر عبد السلام: المصدر السابق ص ٢٤ وما بعدها.

الصورة الحديثة له. ويضم نظام الوصاية الدول المشمولة بوصاية الأمم المتحدة سواء باشرت الأمم المتحدة هذه المهمة بنفسها عن طريق أجهزتها كما هو الحال بالنسبة لليبيا، أم قامت الأمم المتحدة بتفويض إحدى الدول بدلا منها كما الحال حينما فوضت الأمم المتحدة إيطاليا للقيام بمهام الوصاية الدولية على الصومال.

وهذا النظام في سبيله إلى الانتهاء، فقد استقلت معظم الدول الموضوعة تحت الوصاية الدولية ولم يتبق سوى بعض الجزر في المحيط الهادي تديرها الولايات المتحدة.

ج- الأقاليم الحرة (غير المتمتعة بالحكم الذاتي):

وهذه الأقاليم هي آخر ما تبقى من أقاليم خاضعة للاستعمار، وقد نص ميثاق الأمم المتحدة على نظام لإدارة هذه الأقاليم وقضت هذه النصوص على ضرورة معاملة سكان هذه الأقاليم معاملة تراعي حقوقهم وواجباتهم والارتقاء بهم ليتحقق لها الاستقلال والحكم الذاتي، وقد تقلص عدد هذه الأقاليم إلى حد كبير حتى لم يتبق منها إلا أقاليم محدودة.

المبحث الثاني

أشكال الدول

تنقسم الدول من حيث الشكل والتكوين إلى دول بسيطة ودول مركبة أي اتحادية، على التفصيل التالي:

المطلب الأول

الدولة البسيطة أو الموحدة

والدولة البسيطة أو الموحدة التي تتسم ببساطة بنيانها الدستوري حيث تكون السلطة السياسية فيها موحدة، كما تتسم بوحدة الأنظمة السياسية وهي تبدو كتلة واحدة، ويرجع ذلك إلى أن السيادة في الدولة البسيطة غير مجزأة ولكنها موحدة ومستقرة في يد حكومة مركزية لها دستور واحد يحدد سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية التي تتسم بالوحدة، حتى ولو أخذت باللامركزية الإدارية دون مشاركة أو توزيع بالنسبة لهذه الوظائف، ومن أمثلة الدول الموحدة جمهورية مصر العربية، وفرنسا[1].

المطلب الثاني

الدول المركبة

أما الدول المركبة فهي تتألف من دولتين أو أكثر فهي اتحدت فيما بينها لتحقيق غرض مشترك ولأجل ذلك تقيم سلطة مشتركة وتوزيع الحكم

(١) د.عثمان خليل، د.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ٣٦.

على الدول المشتركة في هذا الاتحاد فهي - الدولة المركبة - تقوم على أساس اتحاد بين دول أو دويلات متعددة، والدولة المركبة لها أنماط كثيرة في الواقع الدولي تختلف قوة وضعفا تبعا لنوع هذا الاتحاد على النحو التالي:

الفرع الأول

الاتحاد الشخصي

وهو اتحاد يقوم بين دولتين مستقلتين تحكمهما سلطة واحدة ولكل دولة دستورها الخاص بها، وتتمتع كل منها بسيادتها الداخلية والخارجية كاملة وينحصر مظهر الاتحاد في شخص رئيس الدولة.

وهو أضعف أنواع الدول الاتحادية لأنه ينشأ بالصدفة وينتهي بالصدفة أيضا ويتحقق في اتحاد دولتين أو أكثر تحت تاج واحد كما لو ارتبطت الأسر المالكة من دولتين برباط المصاهرة وكان قانون وراثة العرش في الدولتين يجيز ذلك، كما قد يتحقق هذا اللون من ألوان الاتحاد عن طريق الاتفاق.

هذا الاتحاد ليس من شأنه المساس بالسيادة الخارجية أو الداخلية للدول الداخلة في نطاقه فكل منها تتمتع بالاستقلال التام وتحتفظ بشخصيتها الدولية. وكل دولة لها دستورها وبرلمانها الخاص وحكومتها الخاصة وقضائها الخاص إلى غير ذلك من الأنظمة، ومن ثم فإن قيام هذا الاتحاد لا يستوجب وحدة النظم الدستورية. كما أن رعايا كل دولة يعتبرون من الأجانب بالنسبة للدولة الأخرى والقدر الذي تشترك فيه هذه الدول هو وحدة الرئيس الأعلى للدولة فقط الذي يعتبر رئيسا لكل دولة على حدة بحيث يمارس سلطات مزدوجة ومن أمثلة هذا النوع من أنواع الاتحادات الاتحاد الذي كان قائما بين انجلترا وهانوفر من سنة ١٧٢٤ إلى ١٨٣٧، وهولندا ولكسمبرج

سنة ١٨١٥ إلى ١٨٩٠، وبلجيكا والكنغو سنة ١٨٨٥ حتى سنة ١٩٠٨.

وقد اندثر هذا الاتحاد ولا توجد له تطبيقات الآن. وينتهي هذا النوع إذا ما تحقق سبب عارض يؤدي إلى انتهائه كما حدث في الاتحاد بين انجلترا وهانوفر حيث ترتب على تولي الملكة فيكتوريا انتهاء الاتحاد لأن قانون هانوفر يحول دون تولي الإناث عرش البلاد وكذلك الأمر في الاتحاد بين هولندا ولكسمبرج على إثر تولي الملكة ديلهلمينا عرش هولندا انفصم عرى الاتحاد لأن قانون لكسمبرج يحول دون ارتقاء النساء للعرش.

وقد يكون مصدره الاتفاق كما هو الأمر في الاتحاد الذي نشأ بين ليتوانيا وبولندا بين عامي ١٣٨٥- ١٥٦٩ فإنه ينتهي إذ لم تتفق الدول على شخص رئيس الدولة، كما قد ينتهي بدخول الدول الداخلة فيه في شكل آخر من صور الاتحاد كما حدث بين بولندا وليتوانيا حيث تحول الاتحاد الشخصي إلى الاتحاد الفعلي أو الحقيقي الذي سنتولى بيانه.

خصائص الاتحاد الشخصي:

يتسم الاتحاد الشخصي بمجموعة من الخصائص هي:

١- وحدة رئيس الدولة وقد تكون هذه الخاصية وحدها التي تضفي على هذا الاتحاد مسماه.

٢- لا يتضمن هذا الاتحاد وجود أي مؤسسات اتحادية تجمع الدول الداخلة في نطاقه – فيما عدا شخص رئيس الدولة –، ورئيس الدولة في هذا الاتحاد لا يمارس سلطاته باعتباره ممثلا لدول الاتحاد وإنما يعد ممثلا لكل دولة على حدة، فهو في هذا الشأن يلعب أدوارا مختلفة لكل دولة.

٣- كل دولة من الدول الداخلة في هذا الاتحاد تدار بواسطة أجهزتها السياسية

الخاصة بها وهذه السمة مترتبة على السمة السابقة نتيجة لعدم وجود مؤسسات اتحادية.

٤- الدول الداخلة في هذا الاتحاد لها الحرية الكاملة في عقد المعاهدات بينها وبين الدول الداخلة معها في الاتحاد أو مع عداها من الدول الأخرى، كما أنها تملك أن تنضم إلى الأحلاف ولها الحق في ذلك حتى لو كانت دولة من الدول الداخلة معها في الاتحاد الشخصي في حالة حرب مع دولة في هذا الحلف.

٥- الحرب بين الدول الداخلة في الاتحاد الشخصي تعتبر حربا دولية، كما أن رعايا الدول الداخلة في نطاقه أجانب بالنسبة للدولة الأخرى.

٦- كل دولة من الدول الداخلة في هذا الاتحاد تحتفظ بشخصيتها الدولية فليس من شأن هذا الاتحاد أن يؤدي إلى شخصية دولية واحدة (١).

الفرع الثاني

الاتحاد التعاهدي أو الاستقلالي (الكونفدرالي)

وهو اتحاد يقوم بين دولتين أو أكثر بمقتضى اتفاق أو معاهدة بينهما وذلك بقصد تحقيق أغراض مشتركة بين الدول الداخلة فيه كالمسائل العسكرية أو الاقتصادية وبمقتضى المعاهدة التي تجمع الدول الداخلة في نطاقه تحتفظ لكل منها معظم مظاهر سيادتها الداخلية والخارجية ولا تتنازل إلا عن جزء يسير لصالح الهيئة التي تدير الاتحاد.

وهذا الاتحاد ليس من شأنه المساس بسيادة الدولة الداخلية أو الخارجية حيث تظل كل دولة تتمتع بالاستقلال التام وبشخصيتها الدولية،

(١) للمزيد من التفصيل: د. صلاح الدين فوزي: المصدر السابق ص ٢١١.

ويتولى الإشراف على شئون الاتحاد هيئة خاصة يطلق عليها (مؤتمر) أو (جمعية) أو (مجلس) تنص معاهدة إنشاء الاتحاد على تكوينها وهذه الهيئة ذات صبغة سياسية ولا تعتبر دولة فوق الدول أو حكومة فوق الحكومات الداخلة في الاتحاد بحيث لا تستطيع ممارسة أي سلطة علي الدول الداخلة فيه، كما أن القرارات التي تنتهي إليها الهيئة أو المجلس الذي يتولى الاتحاد لا تنفذ بطريقة مباشرة علي الدول إلا بموافقة الحكومات كل علي حدة، مع اتخاذ كافة الإجراءات التي يتطلبها دستور كل دولة لوضع هذه القرارات موضع التنفيذ، كما لا يجوز لهذه الهيئة أن تمارس أي اختصاص خارج نطاق ما حددته المعاهدة، ولا يشترط أن يكون هذا الاتحاد بين بلاد تنتمي إلى أنظمة حكم واحدة، فقد يقوم بين نظم ديموقراطية وأخرى ديكتاتورية أو بين نظم ملكية وأخرى جمهورية.

ورعايا كل دولة يعدون أجانب بالنسبة للدول الأخرى الداخلة في الاتحاد، كما أن الحرب بين هذه الدول حرب دولية. ولكل دولة جنسيتها الخاصة، وينتهي هذا الاتحاد بانفصال الدول، كما ينتهي بدخول هذه الدول في صورة أكثر قوة من صور الاتحاد كما لو دخلت في اتحاد مركزي أي فيدرالي.

ومن أمثلة هذا اللون من ألوان الاتحاد، الاتحاد السويسري الذي كان قائما حتى ١٨٤٨ حيث كان اتحادا تعاهديا وتحول بعد هذا التاريخ إلى اتحاد فيدرالي، والاتحاد الذي كان موجودا بين الولايات المتحدة الأمريكية من سنة ١٧٧٦ حتى ١٧٨٨، حيث تحول الاتحاد بعد ذلك إلى اتحاد فيدرالي لذلك قيل بأن الاتحاد التعاهدي هو المقدمة الطبيعية للاتحاد الفيدرالي أو المركزي

ومن أمثلة هذا الاتحاد أيضا الاتحاد الذي يجمع بين الدول العربية تحت لواء "الجامعة العربية".

ويترتب علي قيام هذا اللون من ألوان الاتحاد النتائج الآتية:

١- كل دولة من دول الاتحاد تحتفظ بشخصيتها الدولية وما يترتب علي ذلك من مسئولية كل دولة عن أعمالها وتصرفاتها ورعاياها.

٢- ينشأ الاتحاد التعاهدي بمقتضي اتفاق دولي بين الدول الداخلة في نطاقه ومن ثم لا يمكن تغيير الالتزامات المحددة لمضمون هذا الاتحاد إلا بتعديل المعاهدة وهو ما يستلزم إجماع الدول علي ذلك.

٣- تتولى اختصاصات الاتحاد التعاهدي هيئة تمثل فيها كافة الدول الداخلة في هذا الاتحاد تسمى هيئة أو لجنة أو مؤتمر أو مجلس اتحاد يضم ممثلي جميع الدول الداخلة فيه، وقرارات هذه الهيئة أو اللجنة غالبا ما يشترط فيها أن تتم بالإجماع.

٤- قرارات الاتحاد لا تكون نافذة من تلقاء نفسها وبمجرد صدورها وإنما يلزم لنفاذها موافقة الحكومات للدول الداخلة في هذا الاتحاد ووفقا لما تستلزمه قوانينها الداخلية، فإن كان الدستور يستلزم موافقة البرلمان فلا بد لكي ينفذ أن يوافق البرلمان على ذلك.

٥- لا يعتبر المؤتمر حكومة فوق الحكومات. كما لا يملك جهازا تنفيذيا يقوم بتنفيذ قراراته وتتولى كل دولة عن طريق أجهزتها الداخلية تنفيذ قرارات الاتحاد على النحو الذي يتوافق مع نظامها الداخلي.

٦- رعايا الدول الداخلة في هذا الاتحاد لا يعتبرون رعايا لهذا الاتحاد وعلى ذلك لا يملك الاتحاد مخاطبة رعايا الدولة الداخلة في هذا الاتحاد.

٧- ميزانية الاتحاد تتكون من اشتراكات الدول الداخلة فيه فلا يملك الاتحاد فرض ضرائب أو رسوم على رعايا الدول الداخلة في هذا الاتحاد.

٨- ليس للاتحاد جنسية موحدة لرعايا الدول الداخلة في هذا الاتحاد يحتفظون بجنسية دولهم، وهذا لا يحول دون أن يتمتع الرعايا بميزات خاصة إذا ما نص ميثاق الاتحاد على ذلك تتعلق بالانتقال بين الدول الداخلة فيه.

٩- الحرب التي تنشب بين الدول المتعاهدة تعتبر حربا دولية وليست حربا أهلية، وبالتالي تخضع هذه الحروب للقانون الدولي بأحكامه.

١٠- لكل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد أن تنفصل عنه في أي وقت من الأوقات حتى لو خلا ميثاق الاتحاد من أي نص يقضي بذلك.

ويعتبر هذا الاتحاد مرحلة انتقالية بين الدولة الموحدة والدولة المتحدة اتحادا كاملا، فهو بمثابة اختبار للدخول في اتحاد أكثر قوة كالاتحاد الفيدرالي. كما أن هذا الاتحاد لا يمس استقلال وسيادة الدول الداخلة في نطاقه عدا المسائل المنصوص عليها في وثيقة الاتحاد[1].

الفرع الثالث

الاتحاد الفعلي أو الحقيقي

وهذا الاتحاد هو أقوى من سابقيه وهو اتحاد يتألف من دولتين أو أكثر تحت رئاسة رئيس واحد وتحتفظ كل دولة بسيادتها الداخلية ودستورها وتشريعها وحكومتها وقوانينها ونظامها السياسي الخاص بها أما السيادة

(١) لمزيد من التفصيل: د.عثمان خليل، د.سليمان الطماوي، المصدر السابق ص٢٩، د.أنس جعفر، المصدر السابق ص٤٦، ٤٧، د.صلاح الدين فوزي، المصدر السابق ص ٢١٢ وما بعدها.

الخارجية فتكون لدولة الاتحاد حيث تظهر دولة جديدة هي دولة الاتحاد تكون مختصة وحدها بالتمثيل الدبلوماسي والتحدث باسم الاتحاد كله مع الدول الأخرى. ومعنى ذلك أن الشخصية الدولية للدول الداخلة في نطاق هذا الاتحاد تفنى وتتحدد في شخصية دولية جديدة هي دولة الاتحاد التي تنفرد بالسيادة الخارجية.

وبناء على هذا فإن الاتحاد الحقيقي يتسم بالآتي:

١- ظهور شخصية دولية جديدة هي دولة الاتحاد تنضم فيها الدول الأعضاء التي تفقد شخصيتها الدولية. ولا يبقى في المجال الدولي إلا شخصية دولة الاتحاد فقط وعلي هذا فان دولة الاتحاد هي التي تتولي وحدها الشئون الخارجية في كل مظاهرها ومنها ممارسة حق التمثيل الدبلوماسي وإعلان الحرب وعقد الصلح وإبرام المعاهدات مع فقدان الدول لشخصيتها الدولية.

٢- كما يتميز هذا الاتحاد بوحدة رئيس الدولة "رئيس الاتحاد".

٣- الدول الأعضاء في الاتحاد رغم أنها تفقد شخصيتها الدولية وسيادتها الخارجية إلا أنها تحتفظ بسيادتها الداخلية وتبقى لها في المجال الداخلي سلطتها كاملة علي أراضيها بمعنى أن تظل سلطتها التشريعية وسلطتها القضائية مستقلة من أي تدخل ويظل دستورها قائما.

٤- الاتحاد الحقيقي ينشئ رابطة حقيقية ودائمة بين الدول الأعضاء لا ترتهن بشخص رئيس الدولة كما هو الحال في الاتحاد الشخصي.

مثال اتحاد النمسا والمجر من ١٨٦٧ حتى ١٩١٨ واتحاد السويد والنرويج من سنة ١٩٠٥ حيث انفصل هذا الاتحاد باستقلال النرويج بمقتضى

معاهدة استوكهلم. والاتحاد بين الدانمرك وأيسلندا من سنة ١٩١٨ حتى سنة ١٩٤٤، ولا نجد تطبيقا معاصرا له في الوقت الحاضر إلا الاتحاد الذي يجمع بين البوسنة والهرسك فهو يضم دولا ثلاث للمسلمين والصرب والكروات تتمتع بالسيادة الداخلية إلا أن السيادة الخارجية تتمتع بها دولة الاتحاد.

وهذا الاتحاد دائم لا مؤقت بخلاف الاتحاد الشخصي والاتحاد التعاهدي. ويترتب على قيام هذا الاتحاد وحدة السيادة الخارجية وإدارة بعض شؤون الاتحاد عن طريق هيئات مشتركة. أما السيادة الداخلية فهي حق للدول الداخلة في هذا الاتحاد فلكل منها نطاقها الدستوري الخاص بها على النحو الذي سبق بيانه[(١)].

الفرع الرابع

الاتحاد الفيدرالي (المركزي)

يؤدي الاتحاد بين الدول إلى تفاهمها وتعاونها فيما بينهما داخل الاتحاد لتحقيق الأهداف والمصالح المشتركة التي يتم إنشاء الاتحاد من أجل تحقيقها. وتتفاوت الاتحادات من حيث تأثيرها، ويعد الاتحاد الفيدرالي أهم وأخطر أنواع الاتحادات حيث ترى بعض الدول أن بقائها وحياتها والحفاظ على وجودها وتحقيق تقدمها ورفاهيتها يستلزم اندماجها مع بعضها لتشكيل قوة واحدة في دولة واحدة ذات كيان واحد وشخصية قانونية واحدة. وهنا يهون على الدولة أمر احتفاظها بشخصيتها الدولية فتضحي بهذه الشخصية في سبيل تحقيق الأماني الكبرى والآمال التي ترنو إليها وتستهدفها من وراء

---

(١) د.عثمان خليل، د.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ٣١، د.صلاح الدين فوزي: المصدر السابق ص ٢١٤، د.أنس جعفر: المصدر السابق ص ٤٥.

الاتحاد. وتقبل مقدما عن طواعية واختيار أن تزول عنها شخصيتها الدولية السابقة. وترتيبا على ذلك فإن الاتحاد الفيدرالي هو مجموعة من الدويلات أو الولايات تمارس بعض خصائص السيادة عن طريق سلطة موحدة - الهيئات الاتحادية أو الفدرالية - وتستقل بممارسة الاختصاصات الأخرى حيث تمارس عن طريقها سلطاتها الخاصة - الحكومات المحلية - الأمر الذي يؤدي إلى ازدواج الهيئات أو السلطات التي تمارس سيادة الدولة، فتوجد فيها سلطة واحدة تخضع لها جميع الولايات أو الدويلات المكونة للدولة الاتحادية، وهي اختصاصات بينها الدستور الاتحادي، وفي الوقت نفسه يوجد إلى جوارها سلطات محلية تتعدد بتعدد الولايات الداخلة في تركيب الاتحاد تتولى اختصاصات لا تتولاها السلطات الاتحادية وتختلف ممارسة هذه الاختصاصات من ولاية إلى أخرى حسبما ينظمه دستور كل ولاية لذلك فالدولة الاتحادية تمزج بين مظاهر الدولة الموحدة عن طريق السلطات الفيدرالية، وفي نفس الوقت تبدو وكأنها وحدات مستقل بعضها عن البعض الآخر[1] ، وعلينا الآن أن نبين كيف ينشأ الاتحاد، وكيفية انضمام الدول الأخرى إليه، وكيفية توزيع السلطات في نطاقه، صور الحكومة الفيدرالية، انتهاء الاتحاد الفيدرالي وأخيرا الفرق بين الاتحاد الفيدرالي وغيره.

أولا : نشأة الاتحاد الفيدرالي :-

ينشأ الاتحاد الفيدرالي باتباع إحدى طريقتين:

الطريقة الأولى : طريقة الانضمام:

قد تنشأ الدولة الفيدرالية نتيجة اتفاق عدة دول مستقلة على

(١) د.يحيى الجمل: المصدر السابق ص ٤١-٤٢.

الانضمام إلى بعضها وتشكيل دولة واحدة تفنى فيها شخصيتها الدولية، وتسمى هذه الطريقة الاتحاد عن طريق الانضمام، كما حدث بالنسبة لنشأة الولايات المتحدة الأمريكية، ونشأة سويسرا، وألمانيا الاتحادية واستراليا، وكندا وجنوب إفريقيا، ودولة الإمارات المتحدة والهند. وهذه الطريقة هي الأكثر شيوعا وانتشارا.

الطريقة الثانية : طريقة الانفصال:

قد تنشأ الدولة الفيدرالية نتيجة انقسام دولة بسيطة أي موحدة إلى مجموعة من الأقاليم السياسية، دون أن يؤدي ذلك إلى استقلالها لرغبتها في استمرار ارتباطها ببعضها في ظل النظام الفيدرالي، ومن أمثلة ذلك البرازيل حيث تحولت من دولة بسيطة إلي دولة اتحادية سنة ١٨٥٧، والمكسيك عام ١٨٥٧، والاتحاد السوفيتي ظل دولة بسيطة في عهد روسيا القيصرية قبل سنة ١٩١٧ ثم تحول إلى دولة اتحادية بعد قيام الثورة البلشفية، وكذلك تحول البرازيل، والأرجنتين، والمكسيك من دولة موحدة إلى اتحاد فيدرالي، ويطلق على هذه الطريقة الاتحاد عن طريق الانفصال.

ثانيا: قبول أعضاء جدد في الاتحاد الفدرالي :

يوجد ثلاث طرق لقبول أعضاء جدد في الدولة الفدرالية :

الطريقة الأولى: قبول إقليم تابع للاتحاد نفسه في الاتحاد واعتباره أحد الأعضاء على قدم المساواة مع سائر الولايات أو المقاطعات التي يتضمنها الاتحاد. وتعين الدولة الاتحادية بواسطة سلطاتها التنفيذية أو التشريعية الشروط التي يجب توافرها في الإقليم الذي يمكن أن يكون في الدولة الاتحادية.

الطريقة الثانية: تتعلق بنقل السيادة على مستعمرة من الدولة

المستعمرة إلى الدولة الأم وهي الدولة الاتحادية. وذلك بناء على اتفاق تجريه سلطة الاتحاد مع الدولة المستعمرة. ومن المعتاد إجراء استفتاء في المستعمرة قبل الاتفاق على انتقال السيادة للتدليل على إجازة الشعب وتأييده لهذا الانتقال ومن أمثلة ذلك انتقال السيادة على هونج كونج من إنجلترا إلى الصين واعتبارها ولاية من ولايات التي يضمها الاتحاد الصيني.

الطريقة الثالثة: انضمام دولة مستقلة إلى الدولة الاتحادية وهي صورة قليلة الحدوث وعادة تكون الدولة طالبة الانضمام قد نالت استقلالها لفترة من الفترات وهي ترتبط مع الدولة الاتحادية بروابط عديدة تدفعها إلى طلب الانضمام إلى الاتحاد القائم.

ثالثا: طريقة توزيع السلطات بين الحكومة الفدرالية والحكومات المحلية:

هناك اختصاصات تختص بها السلطات الاتحادية ولا تثير أي إشكالات، فالاختصاصات المتعلقة بالعلاقات الدولية فلا يتصور أن تتم إلا من خلال السلطة الاتحادية، وتوجد اختصاصات أخرى يمكن أن تؤدى عن طريق السلطة الفدرالية والسلطات المحلية فهي محل التوزيع ويحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الاتحاد وسائر الولايات الأعضاء وذلك وفقا لإحدى الأسس الآتية :

١- أن يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات السلطات الاتحادية تحديدا حصريا، فيتحدد نشاط السلطات الاتحادية في أمور تعددها النصوص الدستورية، بحيث ما لم تنص عليه، وما لم يرد تحت نطاق هذه النصوص يصبح من اختصاص الولايات كل في نطاقه، فاختصاص الولاية بهذه الوسيلة يكون هو الأصل، أما اختصاص الحكومة الاتحادية يكون هو الاستثناء، أي أن حكومة الولايات

تختص بكل المسائل التي لم يتناولها الدستور الاتحادي صراحة. وغالبا ما تستخدم هذه الصورة في الدول المستقلة التي تحولت إلى دولة اتحادية وهذه الطريقة كما سبق الإشارة إليها تؤدي عادة إلى توسيع سلطة الولايات على حساب سلطة الاتحاد وتجعلها صاحبة الاختصاص الأصلي.

- أن يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الولايات تحديدا حصريا، دون أن يتعرض لاختصاصات حكومة الاتحاد، وتعتبر حكومة الاتحاد في هذه الحالة هي صاحبة الولاية والاختصاص في كل ما لم يرد به نص. فاختصاصها عام وشامل وهي الأصل بينما يكون اختصاص الولايات استثنائيا وهو قاصر على ما هو منصوص عليه في دستور الاتحاد وغالبا ما تستخدم هذه الصورة في الدول التي كانت بسيطة ثم تحولت إلى دولة فدرالية حيث تحتفظ السلطة المركزية بأكبر قدر من سلطاتها واختصاصاتها ولا تتنازل إلا عن بعض المسائل للحكومات المحلية، وهذا النهج في توزيع الاختصاصات من شأنه أن يؤدي إلى تقوية مركز السلطات الاتحادية حيث يكون المقصود في هذه الحالة توسيع سلطة الاتحاد على حساب الولايات.

- قد تلجأ بعض الدساتير الاتحادية إلى تحديد اختصاصات الحكومة المركزية، واختصاصات الولايات الداخلة في الاتحاد. ثم ترسم إلى جانبها منطقة من المسائل المشتركة بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات يتعاون الطرفان في تنظيمها، كأن تضع الحكومة الاتحادية الأسس العامة والقواعد الرئيسية وتترك للولايات التفصيلات والتنفيذ، أو قد يترك للولاية إمكانية التصرف مع إخضاعها لنوع من الرقابة الاتحادية ثم ينص بعد ذلك على أن ما لم ينص عليه يسند إلى السلطة الاتحادية إذا كان يريد أن يوسع من اختصاص الاتحاد أو

يسند إلى الولايات إذا كان يريد العكس أي توسيع اختصاصات الولايات، وهذا المنهج يحقق رغبة الدول الداخلة في هذا الاتحاد وكذلك المحافظة على قدر استقلالها تجاه سلطات الاتحاد.

وهذه الطرق الثلاثة السابقة هي الطرق الأساسية التي تواترت الدساتير الفدرالية على اتباعها في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات.

ويرى الفقهاء أن ثمة احتمال تطبيق صورة رابعة بمقتضاها يحدد الدستور الفدرالي اختصاصات كل من السلطات الاتحادية والولايات على سبيل الحصر، فيحصر نشاط كل منها في المسائل التي وردت حصرا في صلب الدستور. وهذه الصورة من الصور المعيبة. ذلك أن الدستور الاتحادي سوف لا يتضمن حكما لكافة الوقائع فهناك مسائل ستفوت على المشرع قطعا، كما أنها لم تسند في الوقت ذاته للولايات. ومن ثم تكون مثار نزاع بين السلطات الاتحادية والولايات، مما يخشى معه من تأثيرها على الاتحاد.

رابعا : سمو الحكومة الاتحادية :

لكل دولة فدرالية ظروفها الخاصة التي تودي إلى نشأة الاتحاد الفيدرالي، وبالتالي تحديد المنهج المناسب لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات أعضاء الاتحاد، ومهما كان المنهج المتبع في توزيع السلطات بين الدولة الاتحادية والولايات فإن من المحقق أن السلطة المركزية تحتل مكانة سياسية أسمى من مكانة الولايات ويبدو هذا السمو فيما يلي:

١- إذا وجد تعارض بين القوانين الاتحادية وقوانين الولاية فإن الأولى هي التي تطبق داخل حدود الولاية.

٢-السلطة الاتحادية هي التي تختص بالفصل في المنازعات التي تقع بينها وبين إحدى الولايات، أو بين ولاية وأخرى، وتباشر معظم الدول الاتحادية هذا الاختصاص عن طريق هيئة قضائية فدرالية وهذه الهيئة مع كونها مستقلة فإنها تعتبر إحدى المؤسسات الدستورية للحكومة الفدرالية.

٣-لكل ولاية أن تضع لنفسها الدستور الذي تراه ملائما لها، إلا أن هذا الدستور يجب أن يخضع لبعض المبادئ التي وضعت في الدستور الاتحادي، وبذلك يكون دستور الولاية مقيدا، بمعنى عدم جواز أن يتعارض دستور الولاية مع الدستور الاتحادي في حين أنه يمكن أن يتعارض الولاية مع دستور ولاية أخرى.

٤-للهيئة المركزية في حالة الحرب وفي حالة الطوارئ وفي الأزمات الاقتصادية سلطات استثنائية يجوز بموجبها أن تتسع سلطة الحكومة الاتحادية على حساب سلطات واختصاصات الحكومات المحلية.

٥-هناك ظاهرة سياسية اهتم بها الفقهاء وهي أنه كلما تعقدت الحياة الاجتماعية والاقتصادية فإن سلطات الهيئة المركزية تتسع على حساب سلطات الولايات.

خامسا : انتهاء الاتحاد الفيدرالي :

تنتهي الدولة الفيدرالية بأسلوبين مختلفين :

أولهما: بسيط وهو انهيار هذه الدولة بالطرق التي يقررها القانون الدولي العام لانهيار الدول وتحولها إلى دول مستقلة كما حدث في الاتحاد السوفيتي السابق، والاتحاد اليوغسلافي في حيث استقلت الدول الداخلة في هذين الاتحادين وأصبحت دولا مستقلة. وهذه الطريقة تسمى طريقة الانفصال.

الأسلوب الثاني: بقاء الدولة مع تحولها من دولة متحدة اتحادا فدراليا إلى

دولة بسيطة وهذا ما يتسمي بطريقة (الاندماج).

لذلك فإنه دائما يقال بأن الاتحاد الفيدرالي ينشأ بطريقتين، وينتهي بهما وهما طريقة الانضمام، وطريقة الانفصال.

سابعا : الفرق بين الاتحاد الفيدرالي والنظم التي تشبهه:

يشبه الاتحاد الفيدرالي الاتحاد التعاهدي كما يشبه اللامركزية الإدارية:

الفرق بين الإتحاد الفدرالي والاتحاد التعاهدي :

تحتفظ الدول في الإتحاد التعاهدي بكامل شخصيتاها الدولية كما تحتفظ بسيادتها الخارجية وسيادتها الداخلية على السواء. في حين تفنى شخصية الدول الداخلة في الاتحاد الفدرالي ويترتب على ذلك عدة نتائج تميز الدولة الفدرالية عن الدولة التعاهدية:

١- يستمد الاتحاد التعاهدي وجوده من معاهدة دولية بين الدول الأعضاء بينما يستند الاتحاد الفدرالي إلى عمل قانوني داخلي هو الدستور، وتأسيسا على ذلك فإن الاتحاد التعاهدي لا يمكن تعديل مضمونه إلا بتعديل المعاهدة الأمر الذي يستلزم الموافقة الإجماعية للدول الأعضاء على عكس الدولة الفدرالية إذ يمكن تعديل الدستور الاتحادي رغم معارضة بعض الدويلات ودون أن يكون لهذه الدويلات حق الانفصال، فموافقة أغلب الدويلات في الاتحاد الفدرالي كافية لتعديل الدستور ولا يشترط إجماع الدويلات.

٢-تتولى اختصاصات الاتحاد التعاهدي هيئة مشتركة تسمى الجمعية أو مجلس الاتحاد أو المؤتمر وتتكون هذه الهيئة من ممثلين للدول المتعاهدة الأعضاء، ويشترط غالبا في قراراتها أن تصدر بالإجماع ولا تكون هذه القرارات نافذة في الدول الأعضاء، إلا بموافقة حكومتها وبواسطة موظفي هذه الحكومات

وبالطريقة التي ينص عليها القانون الداخلي. فالاتحاد التعاهدي لا يوجد لديه جهاز تنفيذي مستقل، بل تقوم كل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد بتنفيذ قرارات المؤتمر (أو مجلس الاتحاد) بواسطة موظفيها وأجهزتها التنفيذية.

في حين أن الاتحاد الفدرالي يوجد لديه هيئات تشريعية وتنفيذية و قضائية فدرالية لها سلطاتها المباشرة على الأفراد في الدويلات المختلفة.

٣- الاتحاد التعاهدي هو مجرد معاهدة بين عدة دول تحتفظ كل منها بشخصيتها الدولية الكاملة وسيادتها الخارجية والداخلية، وبالتالي فهو لا يعتبر دولة فوق الدول المتعاهدة.

أما الاتحاد الفيدرالي فيعتبر دولة كاملة الأركان متميزة عن الولايات الأعضاء الداخلة في تكوينه. ودولة الاتحاد هي التي تتمتع بالشخصية الدولية الكاملة في المجتمع الدولي.

٤- رعايا الدول المتعاهدة يحتفظون بجنسية دولهم، ويعتبرون أجانب داخل الدول المتعاهدة.

أما في الدولة الفدرالية فجميع الأفراد يتمتعون بجنسية واحدة هي جنسية الدولة الفدرالية.

٥- الحرب التي تنشب بين الدول المتعاهدة تعتبر حربا دولية تخضع للقانون الدولي العام، أما الحرب التي تنشأ بين الدويلات أعضاء الاتحاد الفدرالي فتعتبر حربا داخلية لا تخضع للقانون الدولي.

التمييز بين الاتحاد الفدرالي – اللامركزية السياسية – واللامركزية الإدارية:

يرى أغلب رجال الفقه أن هناك عدة فوارق بين الدولة الفدرالية واللامركزية الإدارية وأهم هذه الفوارق هي:

١-في الدولة الاتحادية (الفدرالية) تساهم كل دولة عضو في التشريع الاتحادي وذلك باشتراكها في المجلس التشريعي بالتساوي مع باقي الولايات الأخرى، مثل مجلس الشيوخ الأمريكي في الولايات المتحدة الأمريكية. بينما في اللامركزية الإدارية فالهيئات الإقليمية لا تمثل في المجالس النيابية بعدد متساو وبالتالي لا يشترك في تكوين إرادة الدولة بنفس الكيفية التي يجري عليها العمل في الدولة الفدرالية.

٢-تعتبر الولايات الأعضاء في الدولة الفدرالية وحدات سياسية دستورية، بينما تعد الأقاليم في الإدارة اللامركزية مجرد وحدات إدارية.

يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الولايات الأعضاء في الدولة الفدرالية واختصاصات الهيئات الاتحادية. ولا يجوز تعديلها إلا بتعديل نصوص الدستور الاتحادي، في حين أن اختصاصات الهيئات اللامركزية الإدارية تحدد بمقتضى قانون عادي تضعه السلطة التشريعية وتمارس الهيئات الإقليمية اختصاصاتها تحت وصاية ورقابة السلطة المركزية، وتستطيع السلطة التشريعية تعديله بموجب قانون من قبلها لا تتدخل فيه الهيئات اللامركزية[(١)].

---

(١) يراجع في النظام الفدرالي: د. عثمان خليل ، د. سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ٣٢ وما بعدها، د.محمد أنس قاسم جعفر: المصدر السابق، ص٤٧ وما بعدها، د.ماجد الحلو: الدولة في ميزان الشريعة ص ١٢٠ وما بعدها، د.صلاح الدين فوزي: المصدر السابق ص ٢١٥ وما بعدها.

الباب الثاني

الحكومة

تمهيد وتقسيم:

للحكومة عدة معان نتعرض لها:

١- فقد يقصد بها نظام الحكم في الدولة وهذا المعنى هو الذي ذهب إليه دستور ١٩٧١ في المادة الأولى منه عندما نص على أن: "جمهورية مصر العربية دولة ذات نظام اشتراكي وديمقراطي....."، كما أنه المعنى المقصود من عبارة "الحكومة الديمقراطية"، "الحكومة الملكية"،"الحكومة البرلمانية"، فكل هذه المعاني تشير إلى نظام الحكم في الدولة وهو المعنى الذي يدور حوله هذا الباب من هذه الدراسة.

٢- كما تستعمل كلمة حكومة ويقصد بها مجموع الهيئات الحاكمة أو المديرة للدولة، وهذا المعنى يتضمن السلطات التي تمارس مظاهر السيادة في الدولة – التشريعية والتنفيذية والقضائية – وهو المعنى الذي ورد في المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ التي نصت: "لرئيس الدولة إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة..."، ومن ذلك أيضا المادة ١٦٦ من دستور ١٩٧١ التي نصت على أن: "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة".

٣- كما قد تستخدم كلمة الحكومة في الدلالة على معنى أضيق من المعاني السابقة ويقصد بها السلطة التنفيذية: رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء ونوابهم،

وهذا المعنى هو الأكثر شيوعا، ومن ذلك ما نصت عليه المادة ٥٣ من دستور ١٩٧١ التي نصت على أن: "الحكومة الهيئة التنفيذية العليا للدولة. وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم".

٤- وقد يكون المعنى المراد من كلمة الحكومة هو (الوزارة) وهو المعنى المراد إذا قيل بأن (الوزارة مسئولة أمام البرلمان) ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة ١٠٧ من الدستور التي نصت على أن: "جلسات مجلس الشعب علنية، ويجوز انعقاده في جلسة سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة...".

وبعد أن حددنا المعاني المختلفة للحكومة فإن الحكومة تتنوع في العصر الحاضر إلى عدة أنواع ترتكز على أسس مختلفة، وهذا التنوع يرجع إلى وجهة النظر التي ننظر للحكومة من خلالها:

١. فإذا نظرنا إلى الحكومة من حيث الرئيس الأعلى، تنقسم إلى حكومة ملكية وأخرى جمهورية.

٢. وإذا نظرنا إلى الحكومة من حيث طريقة اختيار الحكام، تنقسم إلى حكومات غير ديمقراطية وحكومات ديمقراطية وحكومات مختلطة.

٣. إذا نظرنا إلى الحكومة من حيث خضوعها أو عدم خضوعها للقانون، تنقسم إلى حكومات استبدادية وحكومات قانونية، وتنقسم الأخيرة من حيث الانفراد بالسيادة أو توزيعها إلى حكومات مطلقة وحكومات مقيدة.

٤. كما تنقسم الحكومة من حيث مصدر السيادة إلى حكومة فردية وحكومة أرستقراطية وحكومة ديمقراطية، وهذه الأخيرة قد تكون مباشرة أو نيابية، وهذه قد تكون نيابية برلمانية أو رئاسية أو جمعية.

وسوف نخصص لكل مسألة من هذه المسائل فصلا خاصا:

الفصل الأول

الحكومة من حيث الرئيس الأعلى

يرجع هذا التقسيم إلى طريقة اختيار الرئيس الأعلى للدولة حيث تنقسم إلى حكومات ملكية وأخرى جمهورية وسوف نتناول كلا منها في مبحث خاص.

المبحث الأول

النظام الملكي

يتولى رئيس الدولة في النظم الملكية عن طريق وراثة السلطة بمقتضى انتمائه إلى أسرة معينة تتولى الحكم في الدولة، طبقا لنظام توارث العرش، ويطلق على رئيس الدولة في هذه النظم مسميات عديدة، فقد يسمى "الملك" أو "الإمبراطور" أو "الأمير" أو "السلطان" أو "القيصر" أو "الدوق" إلى غير ذلك من المسميات.

ويتحدد هذا الشخص طبقا للتقاليد المرعية التي تتوارثها الأسرة الحاكمة، وبمقتضاها يتحدد شخص رئيس الدولة طبقا لترتيب محدد تنص عليه الدساتير التي تأخذ بنظام توارث العرش.

ونظام توارث العرش هو النظام الوحيد بين الأنظمة غير الديمقراطية الذي نجح في أن يكون له نوع من التبرير في نظر الرأي العام، ويكتسب بمقتضى ذلك المشروعية اللازمة له، وذلك بخلاف الوسائل الأخرى كالقهر، واختيار الحاكم لسلفه فلم يكن لهذه الطرق والأنظمة التي تقوم عليها نفس

المبررات التي سيقت في تدعيم النظام الملكي وتوارث العرش.

وسوف نتكلم في النظام الملكي عن شرعيته، ثم عن النظام الملكي في مصر، فمميزات النظام الملكي وعيوبه وسنخصص لكل مسألة من هذه المسائل مطلبا خاصا.

المطلب الأول

شرعية نظام توارث العرش

يقرر بعض الفقهاء أن نظام توارث العرش، كان من النظم التي استقاها القانون الدستوري من القانون الخاص، ففي الأخير تنتقل الأموال للورثة الطبيعيين، ومن هذا المفهوم – في القانون الخاص – نشأ انتقال الحق في السلطة من حائزها إلى خلفه، بحيث تنتقل السلطة العامة كما تنتقل الأموال كعنصر من العناصر التي تتكون منها ذمة المورث إلى الورثة، ومنذ أمد طويل وخلال قرون عديدة وحتى بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية فإن قاعدة الوراثة كانت مستقرة في ضمير الرأي العام، وكانت تعتبر وحتى قيام الثورة الفرنسية الطريقة الوحيدة الشرعية لاختيار الحكام.

وقد ساعد على ذلك عاملان لهما دور كبير في إرساء هذا النظام وإسباغ الشرعية عليه هما:

١- الفكرة المالية للسلطة التي نمت في أحضان النظام الإقطاعي، حيث كانت الوظائف والأعباء العامة تعتبر من العناصر الداخلة في الذمة المالية للإقطاعي، فكما أن انتقال الأموال بالوراثة مستقر في ضمير الناس، أصبح كذلك أمرا عاديا بالنسبة لانتقال السلطة، ولم يكن هذا العامل يضفي المشروعية على السلطة الوراثية للحكام فحسب، وإنما كان يبرر أيضا المجالس الوراثية الحاكمة

التي نشأت في ظل هذا النظام.

كما ساعد في إسباغ الشرعية على نظام الوراثة ما سلكه ملوك فرنسا في سعيهم إلى تركيز السلطة في أيديهم والقضاء على السلطات الواسعة التي كان يتمتع بها أمراء الإقطاع، ويتمثل ذلك في إسباغ الصفة الدينية على سلطاتهم، وهو ما أدى إلى ظهور عامل آخر لتبرير مشروعية النظام الملكي، ويتمثل هذا العامل في عنصر السيادة الثيوقراطية بتدعيم من الكنيسة أحييت بمقتضاه فكرة الملوك المقدسين التي سادت في عصور سابقة في الممالك الشرقية القديمة وانتقلت بعدها إلى الإمبراطورية الرومانية.

وبعد ظهور هذا العنصر لم تعد سلطة الملوك تجد أساسها في الصفة المالية للسلطة فقط ولكن من التولية الدينية المقدسة التي أسبغت بمقتضاها الصفة الدينية على الأسرة التي اختيرت من قبل الله وفقا لهذا الزعم، وقد أدى ذلك إلى إضعاف السلطة التي يمارسها أمراء الإقطاع وإسباغ شرعية مقدسة على سلطة الملوك.

ورغم العامل الديني في إضفاء السلطة الشرعية على النظام توارث العرش، فإن الصفة المالية للسلطة لم تختف تماما، فقد بقيت بعض آثارها، على سبيل المثال تلك التي تتعلق بالتومين الملكي. ويخالف بعض الفقه في تأسيس شرعية النظام الملكي على هذين العاملين ويرى أن أساس مشروعية هذا النظام ليس هو الطابع المالي للسلطة أو فكرة الحق الإلهي المقدس وإنما الرضاء العرفي أو الضمني للمحكومين، ذلك أن القول بأن أساس السلطة بأنها من الله أو من المجتمع لا يسمح بالتحقق من شرعية ممارسة السلطة، وإنما يسمح فقط بافتراض الشرعية لها في حين أن الرضاء هو الذي يعطي للسلطة صفة المشروعية.

القانونية ويعبر عن ممارسة السلطة في صالح المحكومين ولحسابهم، فالأساس السياسي لسلطة الحكومات يتمثل في الرضاء العرفي الذي يعطيه الرعايا للسلطة وهذا الرضاء لا يعني أن محله نشاط الحائز لها أو نفس من يمارس السلطة؛ لأن القول بذلك يؤدي إلى نتائج بالغة الخطورة؛ لأنه يطرح للمناقشة أساس السلطة عند كل تحول أو تغيير لها، ويفتح الباب لكثير من المشاكل والثورات، وينتهي صاحب هذا الرأي بأن الرضاء الذي يمنحه المحكومون هو الرضاء بالنظام، وبالنسبة للنظام الملكي فإن الرضاء أيضا هو الذي كان يسمح للملك والوزراء بممارسة السلطة، وهذا في حد ذاته يمثل أمرين:

١. انتقال السلطة بلا مشاكل، ويعبر عن ذلك المثل الشائع: "مات الملك، يحيا الملك".
٢. افتراض الشرعية للحائز على السلطة - الملك - لاستناد النظام ذاته على رضاء المحكومين وقبولهم.

على أن فكرة استناد النظم الملكية على الرضا العرفي أو الضمني لا يمكن التسليم بها بالنسبة للأنظمة الملكية كلها، فهناك أنظمة ملكية استقرت في وجدان الأمة وضميرها، ولو أجري استفتاء على وجودها لحازت رضا الأمة وقبولها، وهناك أنظمة أخرى تعتمد على القوة، والقوة وحدها لفرض الشرعية على وجودها.

المطلب الثاني
النظام الملكي في مصر

كانت مصر إحدى الولايات في دولة الخلافة، ثم توالت عليها أنظمة مختلفة إلى أن وقعت تحت سيطرة العثمانيين ١٥١٧، وفي هذه الفترة تدهورت

مناحي الحياة في مصر، ووصلت قمة التدهور حينما وقعت مصر فريسة للوالي العثماني والمماليك والجند، وفي خضم ذلك جاءت الحملة الفرنسية، ودخلت مصر مرحلة جديدة من مراحل تاريخها السياسي وكان المصريون ضد الحملة الفرنسية، حتى استطاع الشعب المصري إجلائها بالقوة، وعاد الأتراك والمماليك إلى استنزاف مصر وفرض الضرائب الباهظة، وانتهت هذه الحقبة بعزل الوالي التركي وتولية محمد علي باشا الذي وفد إلى مصر في الحملة التركية ضد الحملة الفرنسية وأخذ عليه العلماء المواثيق والعهود، وفي ١٣ فبراير ١٨٠٥ صدر فرمان من الباب العالي يعطي لمحمد علي الحق في حكم مصر وذريته من بعده وفق قاعدة الأرشد فالأرشد، على أن يتولى الحكم بعد خلو المنصب أكبر أفراد العائلة سنا، وهي القاعدة التي كانت سائدة في دولة الخلافة.

وفي سنة ١٨٦٦ استطاع إسماعيل باشا أن يغير قاعدة الوراثة وأن يحصرها في عقبه بحيث أصبحت السلطة تنتقل من الأب إلى الابن من الصلب بحسب ترتيب الذكور في العائلة، فإذا لم يكن للملك ابن أو ابن ابن تنتقل إلى أكبر إخوته ومنه لابنه حسب القاعدة السابقة، فإذا لم يكن له إخوة فلأكبر أبناء إخوته وهكذا، وتوالت السلطة إلى أن وصلت إلى الملك فؤاد، وفي ١٥ مارس ١٩٢٢ اتخذ الملك فؤاد لقب "صاحب الجلالة ملك مصر"، وفي ١٩٢٢/٤/١٣ صدر أمر ملكي ينظم وراثة العرش، وقد أصبح هذا الأمر بمقتضى المادة ٢٣ من دستور ١٩٢٣ جزءا لا يتجزأ من دستور ١٩٢٣. وظل النظام الملكي قائما إلى أن أطيح به بعد ثورة ١٩٥٢ بمقتضى القرار الصادر من مجلس قيادة الثورة في ١٩٥٣/٦/١٨.

وقد ثار الجدل منذ قيام الثورة حتى إلغاء النظام الملكي في الإبقاء على هذا

النظام أو الأخذ بالنظام الجمهوري، وقد أسفر الأمر في النهاية عن إلغاء النظام الملكي، وقد انتهت اللجنة الخماسية المتفرعة من لجنة الخمسين التي شكلها الوصي على العرش إلى عدم صلاحية النظام الملكي في حد ذاته، كما أنه لا يصلح لمصر بالذات.

١. النظام الملكي غير صالح في ذاته:

فقد قامت الملكية في أصلها التاريخي على زعم أن الملوك يستمدون سلطتهم من عند الله وأنهم خلفاء الله في أرضه، ومن ثم نبتت نظرية الحق الإلهي للملوك.

ولم تتهذب الملكية لتماشي تطور الحضارة ، ولتلائم مقتضيات هذا التطور إلا بكثير من المشقة والعسر ، وإلا بعد مراحل متدرجة تخللها كثير من أعمال العنف ، انتهت في الغالب إلى ثورات دامية رفعت لواءها الشعوب في وجه النظام الملكي ، وقد نجحت هذه الثورات عند بعض الأمم في ترويض الملكية لتنزل على إرادة الشعب ، إما بأن تصبح صورة رمزية يكون الملك فيها رمز الدولة ولا يزيد على ذلك وإما بأن تنقلب على الأقل صورة متوازية تتعادل فيها سلطات العرش مع سلطات الأمة ، والأمم التي استعصت فيها الملكية على الترويض والتهذيب لم يسعها وهي في عنفوان ثورتها إلا أن تعصف بعروشها وأن تقتلع هذه العروش من جذورها لتستبدل بها النظام الجمهوري ، ومن ثم تكون الملكية شبه المطلقة والملكية المتوازنة والملكية الرمزية ليست في الواقع من الأمر إلا مراحل تدريجية في تطور النظام الملكي ، وهي سلسلة قد تتواصل حلقاتها كما وقع في إنجلترا، أو تنقطع ليحل النظام الجمهوري محل النظام الملكي كما وقع في فرنسا.

ذلك لأن النظام الملكي يقوم في أصوله الأولية على إنكار سيادة الشعوب

ويقوم في صورته المنطقية على أن فردا اختارته الصدفة عن طريق مولده هو صالح لأن يرث رياسة الدولة طول حياته، وأن هذه الصلاحية تمتد بالصدفة أيضا وعن طريق المولد إلى عقبه من بعده طبقة بعد طبقة وجيلا بعد جيل ، وهذه جملة افتراضات لا تقوم على أساس بل إن الواقع كثيرا ما يكذبها، فليس محققا في ظل النظام الملكي أن يلي العرش ملك صالح ، وإذا وقع فليس من المحقق أن يبقى الملك صالحا طول حياته ، وليس من السهل إذا ولي الحكم ملك غير صالح طبقا لنظام الوراثة أن يصلح الشعب من فساده وأن يقوم اعوجاجه ، إلا إذا قامت ثورة تقتلعه من عرشه. ولا يؤمن في الثورات أن تقوم في الوقت المناسب ، وأن تنجح في كل مرة، هذا إلى أن استهداف البلاد للثورة تلو الثورة قد يؤدي إلى إشاعة الفوضى وانهيار النظام ، وهذا يجر إلى أوخم العواقب.

وقد نبه علماء الدستور إلى ما بين النظام الملكي والحكم الديمقراطي من مجافاة وتعارض، فالملكية الوراثية تحمل صاحبها على تقوية نفوذه يوما بعد يوم ولو على حساب النصوص الدستورية، وتدفعه إذا ما واتت الفرصة إلى اغتصاب ما يستطيع اغتصابه من حقوق شعبية ظفرت بها الأمة بعد جهاد مرير ويعتبر الملك ذلك الاغتصاب المتعمد استردادا لحقوق آبائه وأجداده، هذا إن لم يعقبه انتقاما لنفسه مما قد يكون أصابه هو أو أصاب أحد أسلافه من ضر أو عنف خلال الجهاد الشعبي ، والملوك يتجهون أول ما يتجهون إلى دعم سلطانهم ، وتحقيق مصالحهم الخاصة ومصالح أسرهم وضمان أيلولة الملك في المستقبل إلى ذراريهم ، ويغلبون هذه المصالح الخاصة على مصالح شعوبهم ، وبذلك يفقد الحكم أهم مميزاته وأساس وجوده وهو أن يكون من الشعب ولصالح الشعب، وقد أثبت التاريخ أن الملوك وأولياء العهد يربون تربية خاصة تتجه أساسا إلى تعليمهم كيف

يحتفظون بالتاج بجميع الوسائل، ويلقنون هذه الدروس داخل قصورهم ، تحيط بهم أسباب العزة والسلطان وتتملق كبرياءهم مظاهر الخضوع ، فلا يستشعرون بحق الشعب في توليتهم ولا بسلطته في محاسبتهم ، ومن ثم يتملكهم شعور الاستعلاء على الشعب ويتحيفون حقوقه ويكون تاريخهم في الغالب نضالا بينهم وبين الشعب ، ويتعذر أن يستقر في نفوسهم أن الشعب هو مصدر السلطات ، هذه المدرسة التي يتخرج فيها الملوك ، أما رؤساء الجمهوريات فيتخرجون في مدرسة الشعب ، بعد أن تعركهم الأحداث وتصقلهم التجارب ، يحسون بآلام الشعب وتختلج نفوسهم بآماله ، ويشعرون بأنه هو الذي اختارهم وبذلك يتحقق مبدأ سلطان الأمة ، الذي هو أساس الحكم الديمقراطي.

ولا تنهض الملكية لدى الإنجليز في الصورة الرمزية التي هي عليها حجة تنقض ما تقدم فإن مرد هذه الملكية إلى ظروف تاريخية خاصة بهم.

يتبين مما تقدم أن النظام الملكي من حيث إنكاره لسيادة الشعوب يقوم على أصول فاسدة ، ومن حيث اعتماده على مبدأ الوراثة يقوم على منطق غير صحيح ، ونظام على هذا النحو مآله حتما إلى الزوال ، وقد أخذت الدول في العصر الحاضر تهجره إلى النظام الجمهوري ، وبعد أن كان النظام الملكي هو السائد في أوروبا طوال القرن التاسع عشر ، تقلص ظله منذ بداية القرن العشرين وانزوى حتى انطوى في ذكريات التاريخ عند كثير من الأمم ، وهو لا يقوم الآن إلا في قليل من البلاد الأوربية، وبعض البلاد الشرقية ، وقد قدر سكان البلاد التي يقوم فيها النظام الملكي (حينذاك) بنحو ٢٠٠ من الملايين.

وإلى جانب هذه القلة الضئيلة من الملكيات تقوم كثرة كبيرة من الجمهوريات، تتقاسمها قارات أربع: أوروبا وأمريكا وآسيا وإفريقيا ، وإذا رجعنا

إلى البلاد التي تقوم فيها الملكية حتى الآن نجدها دولا عريقة في الديمقراطية بحيث استطاعت شعوبها أن تجعل من الملكية صورة رمزية، أو دولا حديثة العهد بالديمقراطية تقوم فيها الملكية في صورة شبه مطلقة، أما البلاد التي قطعت شوطا غير قصير في تربيتها السياسية كمصر خطوات غير قليلة في نظامها الديمقراطي، فإن أصلح نظام لها هو النظام الجمهوري ؛ إذ يعاونها على استكمال نضجها دون أن تتعرض للهزات العنيفة التي تعانيها البلاد الملكية في ثورالها على العروش.

٢. النظام الملكي غير صالح لمصر بالذات:

والنظام الملكي أصبح غير صالح لمصر ، بعد أن تعذر عليها ترويضه ، فلم تستطع أن تجعله نظاما رمزيا أو على الأقل نظاما متوازيا، وقد وثب الشعب المصري في تاريخه وثبات ثلاث حاول فيها هذا الترويض فلم ينجح.

الوثبة الأولى كانت في أواخر حكم إسماعيل وفي أوائل حكم توفيق، فلم تجار الأسرة المالكة وثبة الشعب، بل تخلفت دونه ، لا بل هي استندت إلى الأجنبي واستعانت به في إخماد ثورة الشعب ، وسلمت البلاد للاحتلال البريطاني مما زاد الثورة اضطراما في النفوس.

الوثبة الثانية جاءت في أعقاب الحرب العالمية الأولى ، حينما اشتعلت الثورة الشعبية المصرية في وجه الأجنبي وضد الحكم المطلق ، وهنا أيضا لم تماش الأسرة المالكة وثبة الشعب ، وإذا كان دستور سنة ١٩٢٣ قد صدر في ذلك العهد فإن القائم على العرش حينذاك سلم به على كره منه، ولم يصدر إلا بعد أن طوقه بديباجة تحدث فيها عن الأمانة التي عهد الله بها إليه منذ تبوأ عرش أسلافه ، فأثار في الأذهان ذكرى الحق الإلهي للملوك، بل ولد في النفوس الاعتقاد بأن الدستور منحة ملكية منه إلى الشعب، وقد تأكد هذا الاعتقاد عندما عطل هذا

الدستور مرة وألغاه مرة أخرى.

والوثبة الأخيرة جاءت بعد أن ضاق الشعب بما انتشر من فساد في الحكم وانتهت باقتلاع الملك عن عرشه.

هذه الهزات العنيفة التي اختلفت على البلاد في مراحل متعاقبة تدل على أن النظام الملكي في مصر قد استشرى فساده، واستعصى على العلاج ، وليس من حسنات هذا النظام أن الأجنبي منذ وضع قدمه في البلاد كان دائما يستند إلى العرش في توطيد سلطانه، وليس من حسناته أن كان موئلا للرجعيين من جميع الطوائف والهيئات.

على أن أحداث التاريخ تتضافر جميعها في الدلالة على أن النظام الملكي إذا فقد هيبته في بلد مضى إلى غير رجعة، وقع ذلك في فرنسا وحاولت الملكية أن تعود لتستقر مرة أخرى فعادت ولكنها لم تستقر، ثم انقطع كل أمل في عودتها بعد أن استقر النظام الجمهوري، ووقع ذلك في ألمانيا بعد هزيمتها في الحرب العالمية الأولى، فاقتلعت النظام الملكي وانغرس فيها النظام الجمهوري، وقد بقي قائما فيها إلى اليوم، ووقع ذلك في إيطاليا بعد زوال النظام الفاشستي الذي عجز النظام الملكي عن مقاومته فاضطر إلى مهادنته ثم إلى محالفته، فزال النظامان في وقت واحد، واستقر النظام الجمهوري في البلاد، ووقع ذلك في النمسا وفي المجر وفي دول البلقان وفي كثير غيرها من الدول. والنظام الملكي في مصر فقد هيبته وانحطت قيمته الأدبية وذاع على الناس من تصرفات الملك السابق ما جعل سيرته في ذاتها إيذانا بانتهاء حكم أسرته، فقد جمع في شخصه كل العيوب التي كانت موزعة بين أسلافه، مما أدى إلى تغلغل الفساد في أداة الحكم، وفي الحياة السياسية والاجتماعية في البلاد، فلم يكن بد من أن تتطلع البلاد إلى الحكم الجمهوري

ليكون بديلا من نظام ملكي فاسد، أدى إلى هذه الكوارث وقضى على نفسه بنفسه، وليس في هذا إلا تطور طبيعي في حياة البلاد وانتقال إلى نظام أصلح.

وقد يزعم أنصار النظام الملكي أن العرش في مصر رمز ثبات واستقرار في الداخل، ومصدر توقير وإجلال في الخارج، وأن الملك هو الحكم بين الأحزاب.

أما أن العرش رمز ثبات واستقرار في الداخل فذلك وهم باطل. فإن مصر قد قام فيها النظام الملكي الوراثي، وقامت إلى جانبه وزارات متزعزعة، وقام إلى جانب هذا وذاك نفوذ أجنبي متغلغل، فلم ينجم عن ذلك أي ثبات أو استقرار ولم يدع العرش وهو يميل بطبيعته إلى الاستزادة من سلطاته سبيلا لاستقرار أوضاع الحكم، بل كان سببا لحدوث أزمات مستمرة بينه وبين الشعب يقف كل منهما من الآخر موقف العناء والتحدي، وعندما كان يعجز عن مقاومة الشعب فإنه كان يتربص حتى تواتيه الفرصة لإحداث انقلاب رجعي بتعطيل الدستور أو إلغائه، وهكذا توالت الوزارات بين فترات قصيرة في غير ثبات أو استقرار، حتى عد منها في الستة أشهر الأخيرة في هذا النظام البالي المتهدم ما لا يقل عن خمس وزارات تعاقبت واحدة بعد الأخرى، وقد بقيت إحداها أسبوعين اثنين، ولم تبق الأخيرة إلا ساعات معدودة.

وأما أن العرش مصدر توقير وإجلال في الخارج، فإن عكس ذلك هو الذي وقع في مصر؛ ولا يزال ماثلا في الأذهان بعد فضائح إسماعيل وفضائح الملك السابق، وما كانت تعج به الصحف والمجلات الأجنبية من تفصيلات لهذه الفضائح، وقد تواترت هذه الأخبار واستفاضت الأحاديث في ذلك، ولم يجد في بلد منها منع هذه الصحف من الدخول في مصر.

وأما أن الملك هو الحكم بين الأحزاب، فإن التجارب التي مرت بمصر في

هذا الصدد كانت مرة أليمة، فقد كان العرش يتلاعب بالأحزاب ويوقع بينها النفور والفرقة، ويستغل بعضها للتنكيل ببعض آخر، حتى إذا عدم حزبا يواتي رغباته خلقه خلقا من العدم، ثم يأتي ببطانته وحاشيته فيجعلها فوق الأحزاب، بل يرفعها فوق البرلمان، ثم يبسط يده في الإنفاق على حساب خزانة الدولة، ويأخذ في جمع المال بكل السبل وفي استدرار مرافق البلاد لمصلحته الخاصة، والحاشية تتقرب منه بتزيين هذا الفساد له، ومعاونته على تحقيقه، وتتمعن في تملق غرائزه وشهواته، حتى تبلغ هي الأخرى مآربها من المال والجاه والنفوذ.

ومن أجل ذلك رأت اللجنة بإجماع الآراء، ترك النظام الملكي والأخذ بالنظام الجمهوري، ويسرها أن تتلاقى في هذه النتيجة مع ما تحس أنه هو الاتجاه الشعبي الواضح، على أنها ترى مع ذلك استفتاء الشعب للتعرف على رأيه في هذه المسألة الجوهرية، التي هي أقرب إلى أن تكون مسألة شعبية تتعلق بالشعور، من أن تكون مسألة فنية تتعلق بالدستور.

المطلب الثالث

مميزات النظام الملكي وعيوبه

أولا: مزايا النظام الملكي:

ذكر بعض الفقهاء أن للنظام الملكي عدة مزايا، هي:

١- الملوك يتولون العرش بطريقة هادئة تخلو من وسائل التطاحن والنزاع الحزبي، وبذلك يتجنب النظام الملكي الاضطرابات التي كثيرا ما تصاحب اختيار رئيس الدولة في الأنظمة الجمهورية، إلى جانب ما يؤدي إليه الانتخاب من تعطيل المصالح العامة وارتباك الأعمال.

٢- أن المعارك الانتخابية تكبد المرشحين لرئاسة الدولة أموالا طائلة تنفق على الدعاية الانتخابية، والمثل البارز في هذا الشأن نفقات الانتخابات الأمريكية، حيث تتكلف مئات الملايين من الدولارات يتكبدها الحزبان الجمهوري والديمقراطي.

في حين أنه في النظام الملكي يتولى ولي العهد العرش بين يوم وليلة دون أن يقتضي ذلك مثل هذه النفقات.

٣- كما أن الملك لا يخضع للتأثيرات الحزبية وما يصاحبها من أهواء ومنازع، وكون الملك لا يخضع للأحزاب على درجة كبيرة من الأهمية لاسيما في البلاد التي تأخذ بالنظام البرلماني حيث يسود النظام الحزبي، ففي هذه النظم يكون للملك دور خطير باعتباره فوق الأحزاب جميعا، وهو ما يمكنه من إسداء النصح والإرشاد الخالي من الميول الحزبية، على خلاف النظم التي تأخذ بالنظام الجمهوري حيث يضع الرئيس في اعتباره صوت الحزب الذي يمثله، وهو ما يؤدي به إلى مجاملة الحزب الذي أوصله إلى كرسي الرئاسة.

٤- في النظام الملكي تتمتع السلطة التنفيذية بهيبة وسمو لا تتمتع به مثيلتها في النظام الجمهوري، وهو ما يمكن أن يؤدي في النظم الملكية إلى وضع حد لطغيان البرلمان وتسلطه على السلطة التنفيذية؛ ذلك أن طابع الملك وما يتمتع به من جلال وسمو لا يسهل الاعتراف به بالنسبة لرئيس الجمهورية، الذي يختار من عامة الشعب حيث لا يمكن نقل "الجلالة الملكية" إلى الرئيس المنتخب؛ ذلك أنه كان بالأمس رجلا عاديا وسيعود كذلك بعد انتهاء فترة حكمه، هذا العامل من شأنه أن يقوي سلطة الحكومة ويدعم مركز الوزارة التي تمارس في النظام البرلماني كافة السلطات التي يتمتع بها الملك.

٥- في النظم الملكية يمتاز الملوك بتربية خاصة تؤهلهم لإدارة دفة الأمور في البلاد، إلى جانب أنهم لا يتولون السلطة لمدة محددة، وهو ما يمكن أن يكسبهم خبرات طويلة ودراية بالمصالح العامة للأمة، على خلاف رئيس الجمهورية فهو من ناحية لا تتاح له فرصة التربية الخاصة، فوق أنه من ناحية أخرى يتولى لمدة محددة ليس من شأنها أن تكسبه الخبرة التي يكتسبها الملوك إبان حكمهم، لذلك قال جلادستون: "إن الملك بعد أن يحكم عشر سنوات يعرف عن نظام الآلة الحكومية أكثر من أي رجل آخر في المملكة"، وقال لورد سلسبري حين أبن الملكة فكتوريا: "كنت دائما أعتقد أنني إذا وقفت على رأي الملكة في مسألة ما، فقد وقفت على رأي رعاياها، خصوصا الطبقة المتوسطة من رعاياها".

٦- إلى جانب أن استقرار الملوك على عروشهم مدة طويلة يؤدي بهم إلى تقديم خدمات جليلة إلى بلادهم نتيجة ما يقومون به من توثيق الصلات وتبادل الزيارات مع ملوك الدول الأخرى، مع ما تحققه هذه الصداقات من فوائد عظيمة سجلها التاريخ.

حقيقة أن رئيس الجمهورية يمكن أن يؤدي هذا الدور، إلا أن الدور الذي يقوم به الملوك في هذا النطاق أعظم أثرا وأكثر فاعلية.

٧- كما أن الملك يعد تجسيدا لوحدة الأمة وترابطها، على اختلاف مكوناتها وتعاقب أجيالها، والمثل الحي لذلك ما أداه التاج البريطاني للأمة البريطانية من دعم وتوثيق الارتباط بين أجزاء الإمبراطورية البريطانية وجمع شتاتها مع بعد الشقة بين أجزائها المترامية حينما كانت إمبراطورية لا تغيب عنها الشمس.

ثانيا: عيوب النظام الملكي:

إن النظام الملكي يحوي عيوبا لا يمكن إغفالها، وأهم ما يتضمنه هذا النظام من عيوب تبدو فيما يلي:

١- عدم مسئولية الملك عن كل أفعاله السياسية والجنائية، بناء على قاعدة أن الملك لا يخطئ وأن ذاته مصونة لا تمس، وإذا كان ذلك مقبولا في الملكيات البرلمانية؛ لأن الملك لا يعمل ولا يجوز أن يعمل منفردا، فإنه في ملكيات أخرى يمارس الملوك سلطات واسعة دون أي مسئولية.

٢- أن حصر السلطة في أسرة معينة، وجعل سلطة الحكم تنتقل إلى أفرادها بالإرث وجعله احتكارا عليها، يخالف قاعدة المساواة بين الأفراد، التي تعد أساس المبدأ الديمقراطي.

٣- لا يتحتم في النظام الملكي أن يكون رئيس الدولة كفئا للاضطلاع بأعباء المنصب وصالحا للقيام بمهامه فنظام الوراثة لا يشترط في رئيس الدولة سوى مجرد الانتماء إلى الملك السابق، وهو ما قد يتولد عنه أن يتولى رئاسة الدولة ملوكا لا يصلحون لمباشرة سلطة الحكم في الدولة.

وعلى سبيل المثال فقد تمخضت الملكية في فرنسا عن تولية ملوك لم يبلغوا سن الواحدة والعشرين (سن الرشد) لمدد تزيد عن مئة عام، كما تمخض عن تولية ملوك آخرين لمدد تبلغ خمسة قرون ولم يزد سنهم عن الخامسة والعشرين.

٤- أن النظام الديمقراطي وإن قد انتهى بالنظم الملكية إلى تجريد الملوك من كل سلطاتهم التي كانوا يتمتعون بها ولم تعد السلطات التي يمارسونها سلطات مطلقة كما هو الأمر في الماضي، إلا أن الملوك كثيرا ما يتحينون الفرص ويحاولون استخدام ما كان لأسلافهم من امتيازات قضى عليها التطور

الديمقراطي الذي تحقق نتيجة ثورات عديدة قامت بها الشعوب للحد من سلطة الملوك، ولو أن هؤلاء الملوك قد التزموا حدودهم لما قامت تلك الثورات التي استهدفت التخلص من الظلم والطغيان والتحرر من العبودية التي اقترنت بالنظام الملكي.

فإذا قاومت الشعوب هذه التطلعات من الملوك أدى ذلك إلى وقوع المحن والاضطرابات، وإذا ما رضخت الشعوب وخضعت لهم فإن ذلك يؤدى إلى أن تخسر الشعوب ما حققته من مكاسب كان ثمنها دماء أبنائها.

على أن هذه العيوب وتلك المزايا مسألة نسبية، تختلف باختلاف البلدان والممالك، فهناك أنظمة ملكية خصوصا الملكيات الدستورية مورست فيها السلطة على نحو يحقق العدل والمساواة وأدى الملوك فيها أدوارا عظيمة في حياة شعوبهم، وهناك أنظمة أخرى مارست الظلم والفساد والإفساد وقهرت شعوبها، ومن أمثلتها الملكيات الاستبدادية وما قيل في الأنظمة الملكية يقال أيضا في الأنظمة الجمهورية، لذلك سئل حكيم عن أي الأنظمة أفضل، فقال: متى؟ وأين؟ فالأنظمة الملكية ليست فاسدة على إطلاقها، كما أن الأنظمة الجمهورية ليست صالحة على إطلاقها.

المبحث الثاني

النظام الجمهوري

قلنا أن الحكومة تتنوع بحسب الرئيس الأعلى إلى نوعين: نظام ملكي، ونظام جمهوري.

والأنظمة الجمهورية أنظمة حديثة، فحتى مطالع القرن الماضي كانت الأنظمة السائدة في العالم هي الأنظمة الملكية، وكانت الأنظمة الجمهورية محدودة، غير أنه بعد انتشار المبدأ الديمقراطي تم الإطاحة بالعديد من الأنظمة الملكية في مختلف بلاد العالم حتى أنه لم يبق في أوربا سوى إنجلترا والسويد والنرويج والدانمرك وهولندا وبلجيكا وبعض الإمارات الصغيرة، وفي آسيا لا توجد إلا في اليابان، والأردن والسعودية والإمارات والكويت والبحرين وقطر وسلطنة عمان، وفي إفريقيا لا توجد إلا المغرب، وفي الأمريكتين لا توجد نظم ملكية، الأمر الذي أدى إلى القول بأن النظام الملكي في سبيله إلى الانقراض والزوال في حين أن الأنظمة الجمهورية اكتسبت أنصارا جددا باستمرار[1].

وعلينا الآن أن نتكلم عن مزايا النظام الجمهوري وعيوبه.

المطلب الأول

مزايا النظام الجمهوري

١- رئيس الحكومة أيا كانت طريقة اختياره على النحو الذي سنبينه عند الحديث عن الحكومة من حيث طريقة اختيار الحكام، فإنه يختار بطريقة ديمقراطية، ومن ثم فإن الشعب حسب الوسيلة التي يحددها الدستور لطريقة اختياره

---

(١) د/عثمان خليل، سليمان الطماوي: المصدر السابق، ص٥٨.

تكون له الكلمة الأولى والأخيرة في اختياره، كما أن الأخذ بالنظام الجمهوري في حد ذاته من شأنه أن يؤدي بالبلاد التي أخذت به بعد الإطاحة بالنظام الملكي إلى استكمال باقي مظاهر النظام الديمقراطي.

٢- يقوم النظام الجمهوري على تقرير مسئولية رئيس الجمهورية هذا وإذا كان نطاق مسئولية رئيس الجمهورية في الأنظمة الجمهورية يختلف باختلاف نوع المسئولية وعما إذا كانت مسئولية سياسية أم جنائية، وبالنسبة للأخيرة فإن رئيس الجمهورية يسأل جنائيا عن بعض الجرائم المتعلقة بوظيفته كجريمة الخيانة العظمى، أما الجرائم العادية التي لا تتعلق بمهام وظيفته فيسأل عنها شأنه في ذلك شأن الأفراد، وإلى جانب المسئولية الجنائية فبعض الدساتير تقرر مسئوليته السياسة على اختلاف في التفاصيل في هذا الشأن وحتى في البلاد التي لا تأخذ بالمسئولية السياسية فهذا محصور في نطاق محدد ولا يتعدى المسئولية السياسية وفي الحدود الدستورية، في حين أن الملك لا يسأل مطلقا عن أعماله وذلك إعمالا للقاعدة التي تسود الأنظمة الملكية جميعها بأن الملك ذاته مصونة لا تمس والقاعدة التي تقول بأن الملك لا يخطئ، وعلى ذلك فالملوك لا يسألون عن الجرائم الجنائية، كما لا يسألون سياسيا، حتى قيل: "إن الملك إذا قتل وزيرا فإن المسئول هو رئيس الوزراء، وإذا قتل رئيس الوزراء فلا مسئولية على أحد"، وهذا يتنافى مع بدأ توازن السلطة بالمسئولية.

٣- أن النظام الجمهوري في معظم البلاد التي تأخذ بهذا النظام توقت مدة رئيس الجمهورية، حيث تتراوح هذه المدة ما بين ٤ إلى ٧ سنوات وذلك لمراجعة أعماله وتصرفاته فيحرص على سلامتها. وتكون الكلمة بعد ذلك للشعب بعد انتهاء هذه المدة إما إعادة اختياره أو العدول عنه، مما يجعل الشعب إعمالا

للمبدأ الديمقراطي صاحب الكلمة الأولى والأخيرة، كما أن بعض النظم لا تجيز إعادة انتخابه أكثر من مرة أخرى بعد الأولى وهو ما جرى عليه النظام الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، وما كان عليه دستور ١٩٧١ في مصر قبل تعديله وفتح المدد التي يمكن فيها إعادة انتخاب رئيس الجمهورية. وفي كل هذه الحالات تكون رئاسة الدولة محددة بمدة أو مدد محددة، على خلاف الأنظمة الملكية التي يكون الحكم فيها مؤبداً.

- أن سلطات رئيس الجمهورية وإن كانت تختلف باختلاف نوع نظام الحكم بحسب ما إذا كان برلمانيا أو رئاسيا حيث يكون في النظام البرلماني مجردا من كل سلطة وتنتقل سلطاته إلى الوزارة المسئولة، أما في النظام الرئاسي وإن كانت سلطات رئيس الجمهورية واسعة وتفوق سلطة الملوك في البلاد الملكية إلا أنها سلطات دستورية أملتها طبيعة النظام تمارس تحت وسائل عديدة للرقابة، أهمها رقابة الرأي العام. في حين أن سلطات الملوك فضلا عن أنه لا يقابلها أي مسئولية فإنه أيضا حق في البلاد التي جردت ملوكها من سلطاتهم فإنهم يسعون دائما إلى تقوية نفوذهم واغتصاب حقوق شعوبهم، ولهذا لم يستمر النظام الملكي إلا في الملكيات الدستورية التي قلمت فيها هذه الأنظمة أظافر ملوكها.

المطلب الثاني

عيوب النظام الجمهوري

ساق أنصار النظام الملكي وهم بصدد دفاعهم عنه العديد من العيوب للنظام الجمهوري، ونستطيع القول أنهم حينما ساقوا مزايا النظام الملكي فهم حينما كانوا يذكرون مبررا أو ميزة من مزايا هذا النظام كانوا بمفهوم المخالفة

يرون أن ذلك غير متحقق في رئيس الجمهورية، ومن بين هذه العيوب التي ساقوها ما يأتي:

١- أن اختيار رئيس الجمهورية يتم بالانتخاب مع ما يؤدي إليه من تعطيل المصالح وارتباك الأعمال.

٢- أن المعارك الانتخابية التي تحدث في الانتخابات الرئاسية تكبد المرشحين أموالا طائلة تنفق على الدعاية الانتخابية.

٣- أن رئيس الجمهورية في الأنظمة الجمهورية يخضع للتأثيرات الحزبية وما يصاحبها من أهواء ومنازع سياسية مما يجعله دائما مرتبطا ببرنامج الحزب وما يمليه عليه من آراء.

٤- أن المرشحين لرئاسة الجمهورية العديد منهم تنقصه الخبرة والحنكة السياسية.

٥- أن النظام الجمهوري يعتمد على ما تسفر عنه الانتخابات والناخب في الأنظمة الديمقراطية غير مؤهل لاختيار الأكفأ، فضلا عن أنه قد يكون مدفوعا بمنازع حزبية تفقده الموازنة الصحيحة بين المرشحين، وغالبا لا تسفر الانتخابات عن اختيار الأصلح.

غير أن هذه العيوب يمكن تفنيدها والرد عليها بسهولة.

ويكفي أن يكون النظام الجمهوري هو النظام الذي يتسق مع المبدأ الديمقراطي، فضلا عن أنه يعد تجسيدا للسيادة الشعبية.

الفصل الثاني

الحكومات من حيث طرق اختيار الحكام

تختلف الأساليب التي تأخذ بها الدساتير المعاصرة في تولية الحكام بحسب ما إذا كان نظام الدولة ملكيا أم جمهوريا، ديمقراطيا أم استبداديا، وفي معظم الأحوال يبين دستور الدولة أيا كان النظام الموجود الطريقة التي يعتلي بها رئيس الدولة منصب الرئاسة.

إلا أن الاستيلاء على السلطة بالقوة وهو أحد الوسائل التي يمكن الوصول عن طريقها إلى منصب رئيس الدولة لا ينص عليها في الدساتير؛ ذلك أن معظم الدساتير تجعل هذه الوسيلة من الوسائل غير المشروعة وتعتبرها من الجرائم الكبرى التي تقع على نظام الحكم في الدولة، حتى في الحالات التي يكون الاستيلاء على الحكم بالقوة من قبيل الثورة التي تستند على رضاء المحكومين، وهذا المسلك الذي تنتهجه الدساتير مسلك منطقي؛ لأنه لا يعقل أن يتضمن الدستور نصا يجيز تقويض النظام القائم.

وعلى ضوء ذلك يمكن أن نميز بين طرق ثلاث في اختيار رئيس الدولة بحسب استناد هذه الطرق على رضاء المحكومين من عدمه:

الطريقة الأولى: وهي الطرق الأوتوقراطية (غير الديمقراطية):

وهي ما عبر عنها بالطرق غير الديمقراطية، ويجمع بين الوسائل التي تدخل تحت هذا اللون من ألوان التولية، أنها لا تستند إلى إرادة المحكومين ولا تجعل لهم أي دور في اختيار رئيس الدولة، وتحول بينهم وبين المساهمة فيه، فرئيس الدولة في هذه الوسائل يُفرض على المحكومين دون أن يكون لهم حق التعقيب أو المناقشة،

كما هو الأمر في النظام الوراثي، والعنف، وتعين رئيس الدولة من قبل الحاكم السابق.

الطريقة الثانية: وهي الطرق الديمقراطية:

وهي التي تجعل للمحكومين الحق والسلطة في اختيار رئيس الدولة إما بصفة مباشرة، وهي التي تتمثل في اختيار رئيس الدولة من قبل المحكومين بطريقة مباشرة، أو بطريقة غير مباشرة بحيث يقوم الشعب بالدور النهائي في هذا الاختيار، وإما عن طريق المجالس النيابية التي تتمثل في اختيار رئيس الدولة عن طريق نواب الشعب الذين يتولون هذه المهمة، وقد يكون هذا الاختيار بطريقة شبه مباشرة تجمع بين الصورتين السابقتين المباشرة وغير المباشرة كما هو الأمر عندما يكون اختيار رئيس الدولة مشتركا بين الشعب والمجالس النيابية يساهم كل منهما بدور في عملية الاختيار، كما يمكن أن يكون الاختيار عن طريق مجمع انتخابي مختار بطريقة ديمقراطية.

الطريقة الثالثة : وهي الطريقة المختلطة:

وهي التي تجمع بين الأساليب الديمقراطية وغير الديمقراطية في اختيار رئيس الدولة، ومن أمثلة هذا اللون من ألوان التولية ما يجرى عليه العمل في اختيار رئيس الدولة – المقبل – بجعله مشتركا بين الملك الحائز على السلطة وبين نواب الشعب إما كقاعدة عامة أو في أوضاع خاصة.

على أنه يجب أن يلاحظ أن طرق اختيار الحكام في الفقه الدستوري وإن كانت أشكالها لا تخرج عن الطرق الثلاثة السابقة، إلا أن الأساليب التي تنتهجها كل دولة ويتضمنها دستورها لا يتحتم أن تكون متطابقة مع غيرها في الدساتير الأخرى التي تأخذ بنفس الأسلوب؛ لأن هذه الأساليب ليست صورا جامدة

منصبة في قوالب محددة، فالتطبيق العملي لوسيلة من الوسائل يتحدد بحسب الإجراءات التي ينص عليها دستور الدولة، ومن هنا يختلف أسلوب تطبيق وسيلة من الوسائل من بلد إلى آخر حسبما يحدد ذلك نظامها الدستوري.

وبعد ما أجملناه فإننا سوف نقسم هذا الفصل إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: الأساليب غير الديمقراطية (الأوتوقراطية) في اختيار رئيس الدولة.

المبحث الثاني: الأساليب الديمقراطية في اختيار رئيس الدولة.

المبحث الثالث: الطرق المختلطة في اختيار رئيس الدولة.

المبحث الأول

الأساليب غير الديمقراطية في اختيار رئيس الدولة

إن الطرق غير الديمقراطية هي التي لا تدع للمحكومين الفرصة في المساهمة في اختيار رئيس الدولة وقلنا أن هذا اللون من ألوان طرق التولية له عدة أشكال فقد يتمثل في الوراثة أو العنف كما يتحقق في اختيار رئيس الدولة من قبل الرئيس السابق. وهذه النظم لا زالت موجودة ومطبقة في العديد من الدول المعاصرة وهي جميعا يرجع أساسها التاريخي إلى اعتبار الحكام كالظواهر الطبيعية التي تحدث دون أن يكون في مقدور الناس توقعها أو ردها، وعلى ذلك فالحاكم مثله مثل المعطيات الطبيعية لا مجال للإرادة في تحققها أو عدم تحققها، كما لا مجال للإرادة في اختيار الطقس أو التربة أو المرض فهو (أي الحاكم) مفروض عليهم كالظواهر الطبيعية فوق أن الصفة المقدسة والإلهية التي خلعت على الحكام في الماضي

استبعدت أي تدخل من قبل المحكومين في اختياره ومن بين الوسائل الأوتوقراطية كانت الوراثة أكثر الطرق انتشارا وأصبحت قاعدة تعاقب الحكام دون تدخل من المحكومين خلال القرون الطويلة الماضية النفي الحاسم لعملية الاختيار. وقد ظلت هذه الطرق تحتل مكان الصدارة على كافة الطرق الأخرى نظرا لان فكرة تدخل المحكومين في الاختيار فكرة حديثة نسبيا، لم تظهر إلا بعد انتشار المبدأ الديمقراطي.

وسوف نتناول الطرق غير الديمقراطية في اختيار الحكام الوارثة. العنف ثم تعيين الرئيس من قبل الحاكم السابق كل منها في مطلب خاص ولن نتعرض للنظام الملكي أو نظام الوراثة؛ حيث تعرضنا له تفصيليا في المبحث الأول من الفصل الأول.

المطلب الأول

الاستيلاء على السلطة بالقوة

سبق أن أشرنا إلى الوسيلة الأولى من الوسائل غير الديمقراطية، وهي نظام الوراثة والوسيلة الثانية من الوسائل غير الديمقراطية التي يتم عن طريقها تولى شخص من الأشخاص رئاسة الدولة فهي غصب السلطة أو الاستيلاء عليها بالقوة.

والحصول على السلطة بالقوة وإن كان لا يعتبر وسيلة من الوسائل المشروعة لتولى الحكم في الدولة إلا أنها مستخدمة كثيرا في العمل ويفرضها الواقع، فهناك العديد من الحكام وصلوا إلى منصب رئاسة الدولة سواء في الماضي أو الحاضر عن طريق هذه الوسيلة، غير أن غصب السلطة وإن كان في الماضي الصورة الطبيعية للاستيلاء عليها حيث كانت رئاسة الجماعة لمن يستحوذ على

أكبر قدر من القوة المادية يستطيع بها أن يقهر خصمه، وهو الأمر الذي جعل السلطة تصطبغ بالصبغة الشخصية القائمة على الغزو والغصب، إلا أنه في ظل الدولة القانونية الحديثة تطورت ظاهرة السلطة النظامية التي تعمل وفق نظام قانوني سابق على الاستحواذ عليها بحيث لا تكون هذه السلطة مشروعة إلا إذا كان الوصول إليها قد تم وفقا لنصوص الدستور المعمول به في الدولة.

وترتيبا على ذلك فإن الاستيلاء على الحكم بالقوة لا يعتبر وسيلة من الوسائل الدستورية لإسناد السلطة إلى الحاكم، بخلاف غيرها من الوسائل غير الديمقراطية كالوراثة وتعيين الحاكم من قبل سلفه حيث تأخذ هذه الوسائل الشرعية اللازمة لها من نصوص دستورية منصوص عليها في دساتير تلك الدول التي تأخذ بهذه الوسائل كطريق لإسناد السلطة إلى الحاكم، ويرجع عدم النص على هذه الوسيلة في الدساتير المعاصرة حتى في الحالات التي يكون فيها الاستيلاء على الحكم بالقوة ناتجا عن ثورة شعبية تطيح بنظام استبدادي قائم إلى عدة اعتبارات عملية وواقعية تتحدد هذه الاعتبارات في أنه ليس من السهولة أن يتقبل الحكام تضمين دساتيرهم نصوصا تعطي للشعب مشروعية الإجهاز على النظم التي يستحوذون على السلطة فيها والإطاحة بهذه النظم؛ ذلك أن الاعتراف بحق الشعب في الاعتراض على تصرفات الحكام ومقاومتهم من شأنه أن يضفي المشروعية على أي محاولة تستهدف القضاء عليهم، وهو ما لا يمكن أن تسلم به هذه النظم. وإذا كان ذلك في الثورة الشعبية التي تعتمد على الإرادة العامة للأمة وعلى حق الشعب في مقاومة الظلم والطغيان، فإن ذلك يكون من باب أولى في الانقلابات العسكرية التي تتجرد من الاستناد على الإرادة الشعبية والتي لا يكون الهدف منها إلا مجرد الاستيلاء على السلطة بالقوة والوصول إلى سلطة الحكم.

وسوف نتناول في هذا المبحث أشكال الاستيلاء على السلطة بالقوة، وكيفية إسباغ الشرعية عليها، والنظم التي تتولى عن طريق هذه الوسيلة، ثم نتناول صورة الاستيلاء على السلطة بالقوة وهي الديكتاتورية المستندة على اغتصاب السلطة، وفي النهاية نوضح رأي الفقه في هذا النظام.

أولا : أشكال الاستيلاء على السلطة بالقوة:

ميز الفقه بين شكلين من أشكال الاستيلاء على السلطة بالقوة:

(أ) الثورة وهي التي تستخدم القوة الشعبية للحصول على السلطة.

(ب) الانقلاب الذي يستخدم قوة الحكومة السابقة في تقويضها والحلول محلها دون أن يستند على إرادة الشعب.

على أنه من الناحية العملية كما يؤكد الفقيه (ديفرجيه) يختلط الشكلان في أغلب الأحيان فالثورة لا تكون حركة شعبية خالصة وإنما تستخدم على نحو أو آخر الدعم من بعض الحكام الموجودين في السلطة، ويقابل ذلك بالنسبة للانقلاب أنه لا يستطيع أن ينجح ويستمر ما لم يستند على قطاع من الشعب ويقرر (ديفرجيه): "ولكن يمكن لهذه النظم أن تستمر لا استنادا على الإرادة الشعبية ولكن بما تحوزه من قوة كالاعتماد على البوليس، واستخدام وسائل الإرهاب والدعاية، فعن طريق هذه الوسائل يمكن لهذه النظم غير الشعبية أن تحتفظ بالسلطة لمدة طويلة.

والسبب الذي حدا بالفقه إلى التمييز بين شكلي الاستيلاء على السلطة بالقوة أن الانقلاب وإن كان يتشابه مع الثورة في أن كل منهما ينشأ بطريقة تخالف ما هو منصوص عليه في دستور الدولة إلا أن الانقلاب هو باستمرار عمل غير مشروع، فهو يتسم من ناحية بأنه مخالف للنظام القانوني في الدولة فيتصف

عدم الشرعية، ومن ناحية أخرى فلكون الهدف منه هو مجرد الاستيلاء على السلطة بالقوة، فإنه يكون غير مشروع بحيث تكون تصرفات الحكومة الانقلابية غير نافذة في مواجهة الحكومات التي تعقبها، في حين أن الحكومة الثورية فهي وإن كانت حكومة غير شرعية لاستيلائها على الحكم بطريقة غير دستورية، إلا أنها حكومة مشروعة باعتبارها الوسيلة الوحيدة لتأكيد سيادة الشعب وحقه في مقاومة الظلم والطغيان، وهو ما يؤدي إلى نفاذ تصرفاتها ويجعلها صحيحة من الناحية القانونية.

على أنه يلاحظ أن كثيرا من النظم التي تتولى عن طريق القوة كثيرا ما تعتنق شعارات شعبية للإيهام بأنها تستند على الإرادة الشعبية، ولكنها في الحقيقة تعد من أبشع النظم الديكتاتورية.

ثانيا: كيفية إضفاء الشرعية على وسيلة اغتصاب السلطة:

يلجأ المستولي على السلطة بالقوة إلى إحدى وسيلتين لإضفاء الشرعية على استيلائه بالقوة وجعلها مشروعة أمام الرأي العام في النظام الذي يستند إليه.

الوسيلة الأولى: انتحاله إلى الأساليب العادية في التولية التي ينص عليها دستور الدولة.

وفى هذه الحالة يلجأ المستولي إلى أساليب التقليد العادية التي تتماثل والشرعية السائدة في دستور الدولة، وحينما يلجأ المستولي إلى هذه الطريقة فإنه يريد بذلك أن لا يقطع صلته بالنظام السابق عليه وإنما يريد أن يندمج فيه.

ومن أمثلة ذلك: ما كانت تعتمد عليه بعض النظم في الماضي ففي الوقت الذي كان يعتمد فيه الحكام على الحق الإلهي المقدس، نجد المستولي يستخدم مظاهر التولية المقدسة لإضفاء الشرعية على نظام حكمه فتحاط توليه بعد

استيلائه على السلطة بالقوة بالطقوس والإجراءات الدينية المتبعة في حالة ما لو كانت التولية قد تمت في الظروف العادية، ويجد هذا المسلك أساساً له في المملكة الفرنسية القديمة.

أما بعد انتشار المبادئ الديمقراطية حيث تستخدم وسيلة الانتخاب كطريقة للتولية في معظم بلاد العالم، فإننا نجد الغازي يحاول إضفاء الشرعية على نظام حكمه عن طريق الحصول على أصوات الناخبين عن طريق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي والانتخاب، والانتخاب هنا ليس القصد منه استخلاص الإرادة العامة للشعب والعمل بمقتضاها بحيث يكون لجمهور الناخبين الحرية في اختيار شخص ما أو رفضه كما هو الأمر في النظم الديمقراطية، وإنما الهدف الأساسي منه الوصول إلى إعلان تأييد المستولي على الحكم بالقوة حتى ولو وصل الأمر إلى حد تزييف هذا التأييد، وهو ما حدث في عهد لويس نابليون فقد اختير بأغلبية ساحقة إلا أنه بانقلاب سنة ١٨٥٢ أقام بمقتضاه حكما قيصريا اعتمد في إضفاء مظاهر الشرعية له على الاستفتاء الشعبي، كما أن هذا المسلك مشاهد في البلاد العربية التي يتولى حكامها عن طريق انقلابات عسكرية وكثيرا ما يلجئون إلى الانتخاب لإضفاء الشرعية على نظمهم، والعديد من هذه النظم تسفر فيها عملية الانتخاب عن حصول المستولى على ٩٩,٩٪ من أصوات الناخبين، مع أنها نظم استبدادية لا تستند على رضاء شعبي؛ بل إن آخر استفتاء تم على تجديد ولاية صدام حسين قبل غزو العراق بمدة وجيزة حصل على ١٠٠٪ من أصوات الناخبين.

وقد يلجأ المستولى إلى إضفاء الشرعية على نظام حكمه إلى الاستناد على أكثر من وسيلة من وسائل الشرعية، وذلك في الحالات التي يكون فيها الشعور العام للأمة موزعا على أكثر من وسيلة من وسائل الشرعية، فنجد المستولي في

سعيه إلى الحصول على موافقة الرأي العام يستخدم كافة وسائل الشرعية التي يتوزع عليها هذا الشعور العام، وهذا ما كان يحدث في القرن التاسع عشر حيث كانت الشرعية موزعة بين وسيلتين من وسائل التولية وهما الحق الإلهي المقدس والسيادة الشعبية، وكان الشعور العام موزعا بين أنصار كل منهما، لهذا نجد المستولي يلجأ إلى إضفاء الشرعية على نظام حكمه باستخدام الوسيلتين معا، يذهب إلى الكنيسة وتجرى كافة المراسم والطقوس الدينية استنادا للحق الإلهي المقدس في التولية وصبغها بطابع ديني، وفي الوقت ذاته يلجأ إلى الانتخاب، وبهذا يجتذب رضاء كل أنصار السيادة الثيوقراطية والسيادة الشعبية، وقد كانت الإمبراطورية الأولى في فرنسا خير تعبير عن هذا المسلك فقد لجأت إلى الحصول على الشرعية الديمقراطية وشرعية الحق الإلهي المقدس في آن واحد.

الوسيلة الثانية: خلع شرعية جديدة على سلطة المستولي:

أما الوسيلة الثانية التي يلجأ إليها المستولي فهي لا تستند إلى شرعية قائمة لأنه يرفض أساسا الوسائل التقليدية السابقة على استيلائه على السلطة، والتي من شأنها أن تعطي الشرعية لنظام حكمه وإنما يعلن شرعية جديدة أو أساسا جديدا لمشروعية السلطة التي يستند إليها، وهذا يتحقق حينما يريد المستولون على السلطة قطع كل اتصال بينهم وبين الطرق المعمول بها في نطاق الشرعية الدستورية القائمة، فهم من ناحية لا يريدون العودة إلى شرعية النظام القديم الذي أطاحوا به ومن ناحية أخرى يعارضون بصراحة ووضوح هذه المبادئ وينادون بمذهب جديد؛ لإضفاء الشرعية على السلطة التي استحوذوا عليها، ويبذلون كافة الوسائل وكل طاقاتهم للحصول على موافقة الرأي العام، ووفق هذا المذهب فهم يتجهون إلى المستقبل ولا يعودون إلى الماضي. ويعد الانخراط في هذا المجال صعبا

لأن من شأنه أن يهدد النظام القائم، ولا يمكن أن يتحقق له الاستمرار إلا إذا كان في نطاق ثورة تعتمد على الإرادة العامة للشعب، وما تنشده من التخلص من نظم استبدادية عتيقة، أما إذا كان الأمر يخرج عن نطاق الثورة الشعبية فإن مثل هذا النظام لا يجد أمامه وسيلة لإضفاء الشرعية على نظام الحكم إلا في القوة التي يعتمد عليها النظام لفرض وجوده مع استمرار الترقب والخوف مادام المذهب الجديد لم ينتشر بالقدر الكافي الذي يحقق له أنصارا يدعمونه، ويستمر الأمر كذلك طالما أن المعتقدات السابقة في تقلد السلطة لا زالت راسخة في ضمير الرأي العام.

الديكتاتورية والاستيلاء على السلطة بالقوة:

لا يتحتم أن يخلف الاستيلاء على السلطة بالقوة أن يوجد نظام ديكتاتوري فقد ينتج عن الاستيلاء على السلطة بالقوة قيام نظام ديمقراطي كما هو الأمر في الثورات الشعبية التي تقوم لتأكيد حق الشعب في حكم نفسه بنفسه، من ذلك ما حدث في السودان حينما اعتلى السلطة الرئيس سوار الذهب عن طريق ثوره مسلحة ثم أقام نظاما ديمقراطيا عن طريق الانتخاب، كما يمكن أن يؤدي أيضا إلى قيام ملكية جديدة وراثية كما حدث في أسبانيا، كما قد لا ينتهي إلى هذا أو ذاك وإنما يتولد عنه وجود نظام ديكتاتوري، فإذا تحقق ذلك فإن هذا يعني إضافة عنصر آخر إلى النظام الديكتاتوري وهو القوة، ومن ثم فإن القوة تضيف إلى النظام الديكتاتوري عناصر أخرى وتجعل من الديكتاتورية نظاما مركبا.

الأركان أو العناصر التي تتألف منها ديكتاتورية القوة:

يقوم النظام الديكتاتوري المستند إلى القوة على تآليف عناصر ثلاثة هي:

١. استناد هذا النظام على القوة:

ويعود ذلك إلى أن هذا النظام يتولد عن حركات عسكرية انقلابية فهو يستند على السيطرة المادية، ويظل محتفظا بها طوال وجوده وهو ما يؤدي بهذا النظام إلى عدم اعترافه بالحرية الفردية، وإخضاع كافة الأنشطة للرقابة البوليسية، ولا مكان في هذا النظام لأي مساحة لحرية الفكر أو الكلام أو الرأي، كما أن هذا النظام يقوم أساسا على فرض سيطرته المادية على كافة أرجاء الدولة، فلا يسمح بقيام أي نوع من أنواع اللامركزية سياسية كانت أو إدارية؛ ذلك أن الديكتاتورية في هذا النظام تسعى إلى فرض سيطرتها وبسط نفوذها على الشعب كله فلا تسمح بوجود وسيط بينها وبين الأفراد، وبصفة عامة فإن مثل هذا النظام لا يوجد في نطاقه شيء يتعلق بالفرد يمكن أن يكون في منأى عن السلطة، حتى ولو كان الأمر يتعلق بمعتقداته وشعوره، ولا مكان في هذا النظام لمعارضة أو حرية الصحافة، وفي غالب الأمر فإن هذا النظام يقوم على إلغاء كافة الأحزاب السياسية الموجودة عدا الحزب الذي ينتمي إليه الديكتاتور أو يقوم لسياسة الترويج لمبادئه، فإذا لم يكن منتميا إلى حزب معين فإنه يسعى إلى إنشاء حزب يحمل أفكاره ويدعم عن طريقه سلطته ويروج مبادئه.

٢. أن هذا النظام غير شرعي:

وتعني عدم الشرعية هنا أن هذا النظام جاء عن طريق لم ينص عليه في الدستور وهذا أمر تشترك فيه كافة الأنظمة التي تتولد عن طريق القوة، كالثورة أو الانقلاب، فالديكتاتور وفقا لذلك يستند على القوة وحدها وليس على نص من

نصوص الدستور، وقد لا يكون الديكتاتور قد تولى السلطة بالقوة وذلك في الحالات التي يكون فيها قد تولى بطريقة مشروعة كما هو الأمر عندما تولى هتلر السلطة عن طريق الانتخاب، ثم انقض بعد ذلك على السلطة وانفرد بها، وبذلك أقام نظاما ديكتاتوريا يقوم على تركيز سلطات الدولة كلها في يد الحزب النازي.

٣. كما أن الديكتاتورية نظام يقوم على التسلط:

وإلى جانب أن الديكتاتورية تقوم على القوة ولا تستند إلى نصوص الدستور فهي أيضا نظام تسلطي لا يتمتع في نطاقه المحكومون بأي ضمانات دستورية في مواجهة النظام القائم، فالقانون ليس إلا إرادة الديكتاتور، فهو مصدر الشرعية القائمة وإذا أصدر قانونا فهو لا يكون ملزما إلا على المحكومين وحدهم دون الحكام، فهو - أي القانون - ليس إلا وسيلة لمباشرة سلطة الحكم والقبض على زمام الأمور، بحيث يفلت من نطاقه الحكام وهم غالبا ما يكونون من الحزب الذي يشيده الديكتاتور. وبذلك فلا يعد القانون قاعدة موضوعية تسرى على الحكام والمحكومين على حد سواء، كما أنه تنعدم الفواصل والحدود بين قواعد الدستور وغيرها من القواعد القانونية، وفي هذا إجحاف بأهم ضمانات الحرية، وهو مبدأ المشروعية كما يقوم على تركيز كافة السلطات - تشريعية وتنفيذية وقضائية - بين يديه، مما يسمح للنظام الديكتاتوري بأن يتسلط ويقبض على كافة السلطات العامة في الدولة، وترتيبا على ذلك فلا مكان للفصل بين السلطات في هذا النظام.

المطلب الثاني
التعيين الذاتي

والطريقة الأخيرة من الطرق غير الديمقراطية التي لا تتيح للمحكومين

المشاركة في اختيار الحكام هي طريقة الاختيار الذاتي.

وتتمثل هذه الطريقة في أن الحاكم المستحوذ على السلطة يكون له الحق في أختيار خلفه من بعده، ويمكن استخدام هذه الوسيلة بالنسبة إلى تعيين الحاكم الفرد. كما يمكن استخدامها على أعضاء المجالس أو ما يطلق عليه الاختيار الجماعي، وعلينا أن نعرض التعيين الذاتي بصورتيه، ثم نبين التطور المعاصر لفكرة التعيين الذاتي في الأنظمة المختلفة.

أولا: التعيين الذاتي الفردي:

أما بالنسبة للتعيين الذاتي الفردي فإن هذا النظام يعود أساسه التاريخي إلى الإمبراطورية الرومانية، وقد بعث في العصر الحديث عندما حاول الديكتاتوريون بعث هذا النظام عن طريق تعيين من يخلفهم في السلطة بعد وفاتهم، وقد أخذ التعيين الفردي أشكالا عديدة منها :

أ. **الاختيار القانوني:** وذلك بأن يتم ذلك وفق القواعد الدستورية المنصوص عليها في دستور الدولة والتي تتيح الحاكم أن يعين حاكم المستقبل، فهو يقوم وفق النظام الدستوري في الدولة الذي يضفي علية المشروعية اللازمة.

ب. **الاختيار الواقعي:** وقد لا يعتمد على نص دستوري دائما، وإنما يكون اختيارا واقعيا أو فعليا لا يعتمد على الأنظمة الدستورية في الدولة، كما هو الأمر في الانقلابات العسكرية والأنظمة الديكتاتورية التي تعتمد على استخدام هذه الوسيلة لضمان استمرار سلطة الحكم وتداولها في أيدي قادة الانقلاب أو في أنصار النظام الديكتاتوري القائم.

ت. كما قد يكون الاختيار الذاتي مباشرا وقد يكون غير مباشر، وتتحقق الصورة الأولى في حالة ما إذا كان الاختيار موكولا إلى شخص معين بحيث يكون

اختياره في هذا الصدد نهائيا وباتا لا يحتاج إلى أي إجراء آخر، أما الصورة الثانية فتتحقق عندما يكون اختيار السلف من اختصاصات الحاكم المستحوذ على السلطة أما إقراره فانه يكون من اختصاصات جهة أخرى غيره، ففي هذا النوع يكون الاختيار الذاتي على مرحلتين لا يتم إلا بتوفرهما معا بحيث لا يكون رأي الحاكم الموجود في السلطة نهائيا في هذا الخصوص. والتعيين الذاتي المباشر وغير المباشر يمكن أن يتحقق سواء في نطاق التعيين الذي يعد نظاما دستوريا معترفا به من دستور الدولة، أو كان النظام من النظم الواقعية أو الفعلية التي لا تعتمد على نص دستوري.

ثانيا: التعيين الذاتي الجماعي:

وتفرض هذه الوسيلة أن الحاكم ليس فردا وإنما هيئة أو مجلسا جماعيا، ويتحقق التعيين الذاتي في حالة موت أحد أعضاء المجلس فإن الأعضاء هم الذين يقومون بعملية اختيار خلفه، ويتميز التعيين الذاتي الجماعي عن التعيين الذاتي الفردي في أنه يعطى لهيئة سياسية مستقلة تماما هذه السلطة بحيث تعد هذه الهيئة نظاما أرستقراطيا مستقلا عن نظام الوراثة، ومن الأمثلة المعاصرة لهذا اللون ما يجرى عليه العمل في النظام السوفيتي السابق حيث الهيئة العليا لرئاسة السوفيت تختار من يشغل المنصب في حالة خلوه بوفاة أحد الأعضاء أو عزله من منصبه.

ثالثا: التطور المعاصر لفكرة للتعيين الذاتي:

قد يبدو أن نظام التعيين الذاتي من الأساليب النادرة حتى إن معظم الشرائح لا يهتمون ببيان أحكامه ولا تعترف به إلا أنظمة قليلة، ولكن من الناحية الواقعية والعملية فإن دور التعين الذاتي لم ينقطع عن الاستمرار حتى أصبح يحتل أهمية كبيرة جدا سواء في الأنظمة الديكتاتورية أو في الأنظمة الديمقراطية.

١. في الأنظمة الديكتاتورية:

ففي الأنظمة الديكتاتورية المعاصرة يلعب التعين الذاتي في نطاق الحزب الواحد دورا على درجة كبيرة من الخطورة سواء أكان الديكتاتور هو الذي يعين خلفا له من بين رفقائه الذين يكونون الفريق القائد للحزب - كأعضاء المكتب السياسي للحزب مثلا - أم كان الذي يقوم بهذا التعيين هو الفريق الذي يتولى قيادة الحزب فيمارس الفريق وسيلة التعيين الذاتي الجماعي وتلجأ هذه النظم إلى هذه الوسيلة بقصد حصر واستمرار سلطة الحكم في الديكتاتور وأنصاره أو في عدم خروج السلطة من يد الحزب القائم على السلطة.

وهو ما حدث في إيطاليا فبمقتضى قانون ١٩٣٨/١٢/٩ أصبح "الدوتشي" سلطة من السلطات العامة إلى جانب البرلمان والملك بل أصبح بمقتضى هذا القانون العضو الأعلى للدولة من وظائفه تعيين النواب، واختيار من يشغل الوظائف العامة كما أنه هو الذي يعين خلف الدوتشي كما أخذ هتلر بهذه الوسيلة حيث وضع قائمة تحدد أسماء خلفائه من بين أعوانه وفقا لترتيب محدد موضوع سلفا.

٢. في الديمقراطيات الغربية المعاصرة:

ويلعب الاختيار الذاتي في الديمقراطيات المعاصرة دورا خطيرا حيث تقوم الديمقراطيات الغربية على النظام الحزبي، ومن ثم فإن زعماء الأحزاب السياسية الذين يمسكون بزمام السلطة يختارون بصفة عامة عن طريق الاختيار الذاتي بالرغم من استخدام مظاهر الانتخاب.

ومن ناحية أخرى فإن الصفة التمثيلية للمرشحين في الانتخاب في النظام الحزبي يعد نصف اختيار ذاتي فالناخب الذي ينسحب من عملية الانتخاب يلعب

دورا خطيرا في اختيار المرشح الذي سيخلفه، إلى جانب أن قوائم المرشحين في غالب الأمر تكون قوائم حزبية، ومن ثم فإن الانتخاب في النظم الحزبية ليس إلا اختيار غير مباشر، إلى جانب أن التعيين الذاتي كثيرا ما يستخدم في وظائف الإدارة العليا في الديمقراطيات الغربية.

ولا يتحتم أن يعقب التعيين الذاتي نظاما يشبه تماما أي نظام اختيار ذاتي مثله، فقد يعقبه نظام ملكي أو آخر جمهوري، وبالنسبة للأول فهذا ما حدث في أسبانيا حينما قام الجنرال فرانكو باختيار الأمير كارلوس كملك لأسبانيا بعد موته، وكانت القاعدة تقتضي بأن المجلس القومي لحرب "الفالانج"، حزب فرانكو هو الذي يقوم باختيار من يخلفه في حالة إحجامه عن اختيار من يعقبه في السلطة، غير أن فرانكو فضل اختيار أحد أفراد الأسرة المالكة السابقة في أسبانيا وبذلك يكون الاختيار الذاتي هو الذي أوجد النظام الملكي في أسبانيا.

المبحث الثاني

الأساليب الديمقراطية لاختيار رئيس الدولة

تمهيد وتقسيم:

في الفصل السابق تعرضنا للأساليب غير الديمقراطية لإسناد السلطة للحكام، هذه الأساليب لم تعد مقبولة لدي معظم الشعوب فقد نبذها بعد أن انتشرت المبادئ الديمقراطية التي أكدت حق الشعوب في أن تحكم نفسها بنفسها.

ومن البديهي أن قاعدة حكم الشعب نفسه بنفسه لا يكفل لها التطبيق المؤثر والفعال إلا إذا كان الشعب له دور أساسي في اختيار حكامه وعلى رأسهم رئيس الدولة، لهذا فإن المبادئ الديمقراطية أدت إلى تغييرات جذرية، ليس فقط في وسائل إسناد السلطة ولكن في نظم الحكم ذاتها.

والأساليب الديمقراطية وإن كانت هي القاعدة السائدة الآن في معظم بلاد العالم التي يسود فيها النظام الجمهوري، فإن من المسلم به أن جميع أشكال هذه الأساليب تتفق على أن الإرادة الشعبية هي صاحبة الدور الأساسي في اختيار الحكام بحيث لا يجوز أن يتولى شخص رئاسة الدولة إلا إذا ارتضاه الشعب، وقد جري الفقه في تقسيم الأساليب الديمقراطية إلى ثلاثة أشكال رئيسية، هي:

١. إما أن يكون اختيار رئيس الدولة موكولا إلى البرلمان.
٢. وإما أن يكون اختيار رئيس الدولة موكولا إلى الشعب نفسه بحيث يكون له وحده الحق في اختيار رئيس الدولة، إما بطريقة مباشرة - على درجة واحدة- وإما بطريقة غير مباشرة - على درجتين -.
٣. و قد تلجأ بعض ا لنظم الأخرى إلى الأخذ بأسلوب توفيقي أو مركب يجمع

بين الطريقتين السابقتين؛ تجنبا لما ينجم عن الأخذ بإحداهما، وفي هذه النظم يتم اختيار رئيس ا لدولة عن طريق المجالس النيابية والشعب.

وإذا كانت هذه الأشكال هي السائدة الآن في معظم بلاد العالم التي تأخذ بالنظام الجمهوري، فإنه من حيث الواقع فإن الأسلوب الذي تأخذ به كل دولة يختلف في تفاصيله من دولة إلى أخرى، بحسب ما استفادته من تجارب دستورية وظروفها وأحوالها السياسية، وعلى ذلك فإن هذه الأساليب السابقة ليست قوالب جامدة وإنما تتنوع وتختلف من حيث أشكالها من نظام إلى آخر.

وعلى ضوء ذلك فسوف نقسم هذا الفصل إلى المباحث الآتية:

المطلب الأول: اختيار رئيس الدولة عن طريق المجالس النيابية.

المطلب الثاني: اختيار رئيس الدولة عن طريق الشعب.

المطلب الثالث: اختيار رئيس الدولة عن طريق المجالس النيابية والشعب.

المطلب الرابع: مقارنة طرق اختيار رئيس الدولة في الفقه الدستوري والنظام السياسي الإسلامي.

المطلب الأول

اختيار رئيس الدولة عن طريق المجالس النيابية

يتولى رئيس الدولة طبقا لهذه الطريقة عن طريق البرلمان، فالمجالس النيابية هي التي تختار رئيس الدولة سواء كانت هذه المجالس مكونة من مجلس واحد أو مجلسين: مجلس شيوخ، ومجلس نواب.

ويتم انتخاب رئيس الدولة إذا حصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، إلا أن بعض هذه النظم قد تشترط أغلبية خاصة في هذا الاختيار كالثلثين أو

أغلب عدد أعضاء المجلس، ومن هذه الدساتير دستور جمهورية مالي الصادر في سنة ١٩٦٠، حيث نصت المادة ٧٠ من هذا الدستور على ما يلي: "ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري في المجلس الوطني، ولابد من أن يتوفر لانتخابه أغلبية ثلثي الأعضاء في الاقتراعين الأول والثاني، ويكتفى بالأغلبية المطلقة في الاقتراعات التالية.

وتجد وسيلة انتخاب رئيس الدولة عن طريق المجالس النيابية أساسها في الأسلوب الذي انتهجه دستور سنة ١٨٧٥ في فرنسا، حيث قررت المادة الثانية من هذا الدستور بأن انتخاب رئيس الجمهورية يتم بواسطة المجلسين مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية مجتمعين في هيئة جمعية وطنية في قصر فرساي، ولا يكون الانتخاب صحيحا إلا إذا فاز بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين جميعا، وقد أكد هذه الوسيلة دستور سنة ١٩٤٦ حيث نصت المادة ٢٩ منه على هذه الوسيلة وظلت هذه الطريقة سائدة حتى عدل عنها في دستور ١٩٥٨ في فرنسا.

مزايا وعيوب اختيار رئيس الدولة عن طريق البرلمان :

طريق اختيار رئيس الدولة عن طريق المجالس النيابية وإن كانت تجعل انتخاب رئيس الدولة في يد هيئة ذات خبرة ودراية تمثل الشعب وهي البرلمان، إلا أن هذه الطريقة قد أدت إلى نتائج سيئة لاسيما في النظام الفرنسي منذ أخذ هذه الطريقة في دستور سنة ١٨٧٥ حتى سنة ١٩٥٨، حيث عدل دستور ٥٨ عن طريقة اختيار رئيس الجمهورية الفرنسية، وأهم ما وجه إلى هذه الطريقة ما يلي:

١- أنها تؤدي إلى إهدار مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أنها تجعل السيطرة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ولهذا فإن معظم الشراح أرجعوا ضعف السلطة التنفيذية في فرنسا إلى هذه الطريقة التي كان لها الأثر الكبير في

عدم الاستقرار الوزاري في فرنسا، ولا يقلل من هذه النتيجة ما قاله البعض بأنه يقلل من هذا العيب كون الناخبين لرئيس الجمهورية من ذوي الخبرات السياسية لاسيما إذا وضعنا في اعتبارنا التكتلات الحزبية البرلمانية، وهو ما يؤدي إلى أن تفقد السلطة التنفيذية استقلالها في مواجهة السلطة التشريعية.

٢- ونتيجة للعيب السابق فإن رئيس الدولة في النظم التي تأخذ بهذه الوسيلة أصبح آلة في يد حزب الأغلبية، كما فقد الاحترام والهيبة الواجبتين للرئيس الأعلى وأصبح حبيس سيطرة السلطة التشريعية وربيبا لها، ونتيجة لهذه العيوب فإن كثيرا من الفقهاء وبعض رؤساء الجمهوريات في فرنسا نادوا بالعدول عن هذه الطريقة والأخذ بطريقة اختيار رئيس الدولة عن طريق الشعب مباشرة، على درجة واحدة أو على درجتين، وإما بواسطة توسيع هيئة الناخبين لتضم إلى جانب أعضاء المجلس النيابي أعضاء آخرين، ومن الذين نادوا بذلك العميد "بونار **Bonnard**" و "المسيو **Millerand**" أحد رؤساء الجمهورية في فرنسا، الذي بذل مجهودا كبيرا في محاولة تعديل الدستور حتى لا يكون رئيس الجمهورية أسير وزرائه من ناحية، والبرلمان من ناحية أخرى، وحتى تتحقق له سياسته الشعبية، كما أن ديجول كان من بين برامج حزبه "اتحاد الشعب الفرنسي" أن يقوم بهذا التعديل وقد لاقت هذه المحاولة معارضة شديدة من الأحزاب السياسية في فرنسا، وهو ما يتضح من خطاب استقالة "**Cosmir Périer**" الذي قاوم هذه المحاولات مقررا أنها تنم عن عدم فهم للحركية البرلمانية التي يقوم عليها النظام الفرنسي، فإذا ما أريد تجنب ضعف السلطة التنفيذية فإنه يجب الارتقاء بهيبة وسلطات رئيس الوزراء - الوزير الأول - ولا يفعل ذلك بالنسبة إلى رئيس الجمهورية لأن المحاولة الأخيرة تؤدي إلى

ضعف السلطة التنفيذية لا تدعيمها؛ لأنها تؤدي إلى إذكاء المنافسة الدائمة في قلب السلطة التنفيذية ذاتها، الأمر الذي يؤدي إلى ضعفها إلا أن هذه المحاولات قد نجحت في تعديل الطريقة التي يتولى بها رئيس الجمهورية في دستور الجمهورية الخامسة على يد الجنرال ديجول الذي كان هذا الهدف مبدأ أساسيا في برنامج حزبه، ولم يكتف الجنرال ديجول بالتعديل الذي جاء به دستور سنة١٩٥٨، وإنما تم في عهده وضع نظام جديد تماما يجعل اختيار رئيس الجمهورية الفرنسية يتم عن طريق يشبه التولية الشعبية، وذلك بمقتضى التعديل الدستوري الذي تم في عهده في ٦ نوفمبر ١٩٦٢.

انتخاب رئيس الدولة عن طريق البرلمان في الدساتير المعاصرة:

تأخذ دساتير كثيرة بوسيلة انتخاب رئيس الدولة عن طريق المجالس النيابية ومن هذه الدساتير الدستور اللبناني ودستور الجمهورية السورية الصادر في سنة ١٩٥٠، والدستور اليوغسلافي، ودستور إفريقيا الوسطى ودستور جمهورية الصومال، ودستور جمهورية مالي، ودستور الجمهورية الشعبية الصينية، والدستور البولندي، والدستور التشيكوسلوفاكي، ودستور ألمانيا الديمقراطية، والدستور التركي.

المطلب الثاني
اختيار رئيس الدولة بواسطة الشعب
"التولية الشعبية"

والطريقة الثانية من طرق تولية رئيس الدولة في النظم الديمقراطية هي التولية الشعبية أو إسناد السلطة إلى رئيس الدولة عن طريق الشعب.

صور الانتخاب عن طريق الشعب:

والتولية الشعبية قد تكون مباشرة وقد تكون غير مباشرة:

أولا: الانتخاب المباشر "الاختيار على درجة واحدة":

والطريقة المباشرة تتم على درجة واحدة بمقتضاها يتجه الناخبون إلى صناديق الانتخاب لإختيار رئيس الدولة في مرحلة أولي وأخيرة، يكون بعدها الحاصل على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين هو الرئيس المختار عن طريق الشعب، وقد أخذ بهذه الطريقة العديد من الدساتير، منها: دستور فيمر الألماني في سنة ١٩١٩ (م٤٣)، ودستور البرتغال الصادر في سنة ١٩٣٣ (م٧٢). كما أخذت به العديد من الدساتير في الوقت الحالي منها دستور تونس وإندونيسيا والنيجر وجابون وساحل العاج وغينيا وفولتا العظمى.

تقدير هذه الطريقة:

هذه الطريقة وإن كانت أكثر الطرق ديمقراطية وتعد تطبيقاً للديمقراطية المباشرة التي يمارس فيها الشعب حقه في اختيار رئيس الدولة، فيتولى الحاكم من قبله مباشرة، إلى جانب ما توفره لرئيس الدولة من الاستقلال وعدم الخضوع للسلطة التشريعية فوق أنها تساعد على التربية السياسية للأفراد وتحثهم على الاشتغال بمسائلهم العامة، وتؤدي إلى انتخاب رئيس تثق في كفاءته الأغلبية.

إلا أنه يعيب هذه الطريقة أنها تعطي هذا الحق للناخب العادي، وقد لا تتوافر له الخبرة والدراية السياسية، فلا تتوفر لدية القدرة على اختيار أفضل المرشحين وأصلحهم لرئاسة الدولة. هذا من ناحية ما قد يتولد عنه الانتخاب المباشر، وإلى جانب ذلك فإن هذه الطريقة قد يترتب عليها أن يجنح رئيس الدولة المختار عن طريق الشعب إلى التسلط والاستبداد وهو ما قد ينتهي إلى قيام حكم

ديكتاتوري حيث يعتمد رئيس الدولة على ما يتمتع به من شرعية تستند على إرادة الأغلبية الشعبية هذه الشرعية تفوق الشرعية التي يتمتع بها أعضاء المجالس الشعبية أنفسهم ذلك أن عضو المجلس النيابي يتمتع بشرعية محدودة تتمثل في الأغلبية التي حصل عليها في دائرته الانتخابية، وذلك بخلاف رئيس الدولة فإنه يعتمد على شرعية متولدة من جموع الأمة كلها، وهو ما قد يؤدي إلى مناوأته المجالس النيابية والاعتداء على اختصاصاتها باعتباره رجل الشعب المختار، لذلك فإن الفقهاء يرجعون إلى هذه الطريقة السبب في ظهور النظم الديكتاتورية في أمريكا اللاتينية.

وقد تركت هذه الوسيلة في نفس الشعب الفرنسي تجربة مريرة وذكريات مؤلمة أدت بالرأي العام الفرنسي إلى رفض التولية الشعبية سواء بطريق مباشر أو غير مباشر حتى ٦ نوفمبر سنة ١٩٦٢، فعلى أثر الثورة الشعبية التي أطاحت بلويس فيليب وقيام الجمهورية الفرنسية الثانية، تكونت جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد للجمهورية الثانية وكان من أهم المسائل التي ثار حولها الجدل الطريقة التي يجب أن ينص عليها الدستور الجديد لاختيار رئيس الجمهورية فاقترح بعض الأعضاء الأخذ بوسيلة الاختيار بواسطة الشعب بينما عارض آخرون هذه الوسيلة لما قد تؤدي إليه من عواقب وخيمة، فقد يختار الشعب قائدا منتصرا أو سليلا لإحدى العائلات المالكة السابقة أو شخصا طامعا في السلطة وهو ما قد يترتب عليه الإطاحة بالنظام الجمهوري، ورغم المعارضة الشديدة من بعض أعضاء الجمعية التأسيسية فقد انتهى الأمر بالأخذ بطريقة التولية الشعبية وترتب على الأخذ بهذه الوسيلة أن اختار الشعب الفرنسي مدعيا للعرش الإمبراطوري وهو لويس نابليون ابن أخ الإمبراطور نابليون بونابرت ولم يلبث أن قام بانقلابه الشهير

في ٢ ديسمبر ١٨٥١ الذي استطاع بمقتضاه القضاء على الجمهورية الثانية في فرنسا وإعادة الملكية، فكان هذا درسا قاسيا منع الجمعية الوطنية من الرجوع إلى القاعدة السابقة وتقرر أن ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان.

ونتيجة لهذه التجربة المريرة التي عاشها الشعب الفرنسي فقد ظل يرفض تعديل اختيار رئيس الدولة عن طريق البرلمان التي أخذ بها دستور سنة ١٨٧٥ فقد حاول "ميلرند Millerand" تغيير هذه الطريقة مما أثار عليه ثورة الأحزاب السياسية التي لجأت إلى طريقة غريبة لإجباره على الاستقالة وهي "الإضراب الوزاري" بأن امتنع حزب الأغلبية عن قبول تشكيل الوزارة ولما كان الرئيس يتحتم عليه طبقاً لأحكام الدستور أن يشكل الوزارة من حزب الأغلبية فلم يجد أمامه إذا ما أراد أن يحترم الدستور إلا الاستقالة، وهو ما حدث بالفعل حيث قدم استقالته مكرها في ١١ سبتمبر ١٩٢٤.

ثانيا: الانتخاب غير المباشر "الانتخاب على درجتين":

وفي هذه الصورة من صور التولية الشعبية يكون اختيار رئيس الدولة على درجتين أي تولية شعبية غير مباشرة حيث يتم الانتخاب على مرحلتين في الأولى يقوم الشعب باختيار مندوبين عنه ويتم اختيار رئيس الدولة في المرحلة الثانية إذا ما حصل على الأغلبية المطلقة لأصوات هيئة الناخبين (المندوبون) الذين اختارتهم هيئة الناخبين في المرحلة الأولى.

تقدير هذه الطريقة:

وهذه الطريقة وإن كانت كسابقتها تكفل استقلال السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية وتؤدي إلى تدعيم مركز رئيس الدولة إلا أنها تلافت ما وجه إلى طريقة الانتخاب المباشر من نقد من جهة أنها لا تتيح للناخب العادي

الذي قد لا يتوفر لديه الوقوف على أصلح المرشحين لرئاسة الدولة في انتخاب رئيس الدولة مباشرة لإمكان التأثير عليه بوسائل الدعاية المختلفة، وإنما تعطي لجماعة قليلة العدد وهم المندوبون لهم خبرة ودراية تمكنهم من اختيار أفضل المرشحين.

غير أن الالتجاء إلى هذه الوسيلة قد لاقى معارضة من بعض الفقهاء؛ وذلك لأن الالتجاء إليها يمكن أن يؤدي كما هو الأمر في الوسيلة السابقة إلى استئثار رئيس الدولة بالسلطة ومناوأته للبرلمان اعتمادا على التولية الشعبية والأغلبية التي حصل عليها من ممثلي الأمة، وهذا يفسر مدي سطوة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية والسلطات الواسعة التي يتمتع بها.

كما يمكن أن تؤدي هذه الوسيلة إلى تفشي الرشوة نظرا لأن ناخبي المرحلة الثانية يمكن حصرهم بخلاف ناخبي المرحلة الأولى وهو ما يمكن التأثير عليهم في اختيار مرشح بعينه عن طريق رشوتهم، ومن ثم يمكن أن ينتهي الانتخاب بأن يكون غير معبر عن رأي الأمة.

وفي النهاية فإن بعض الشراح ذهب إلى أن هذه الطريقة تؤدي إلى التعقيد وتجعل من المرحلة الثانية من مراحل الانتخاب مرحلة صورية لا لزوم لها؛ ذلك أن تجارب التطبيق العملي في الولايات المتحدة قد أثبتت أن ناخبي المرحلة الثانية ليسوا أحرارا في عملية الاختيار، وإنما هم في غالب الأمر ملزمون باتباع آراء ناخبيهم. لاسيما إذا لاحظنا أن التنظيم الحزبي في الولايات المتحدة وصل إلى مرحلة من التنظيم الدقيق وهو ما يجعل من ناخبي هذه المرحلة مجرد آلات لتسجيل آراء الناخبين في المرحلة الأولى دون أن تتاح لهم فرصة ممارسة خبرتهم ودراستهم في اختيار أصلح المرشحين، بحيث يصبح معلوما من اليوم الذي تنتهي فيه المرحلة

الأولى من سيصبح رئيس الولايات المتحدة.

ومن الدساتير التي أخذت بطريقة الانتخاب المباشر دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في سنة ١٧٨٧ (م٢/١)، ودستور فنلندا الصادر في ١٧يوليو سنة ١٩١٩(م٢٢)، حيث قرر هذا الدستور جعل اختيار رئيس الدولة بهذه الطريقة على مرحلتين في الأولى يختار الناخبون ثلاثمائة مندوب يتولون اختيار رئيس الدولة كما أخذت بهذه الطريقة أيضا دول أمريكا اللاتينية كالأرجنتين وأورجواي.

المطلب الثالث

اختيار رئيس الدولة عن طريق المجلس النيابي والشعب

وقد لجأت بعض الدساتير إلى طريقة تجنبها ما أخذ على الطريقتين السابقتين من عيوب، فلم تجعل الاختيار موكلا إلى الهيئة التشريعية وحدها وبذلك تجنبت ما يمكن أن يترتب على هذه الوسيلة من وقوع رئيس الدولة أسيرا للبرلمان، إلى جانب ضعف السلطة التنفيذية وسيطرة المجلس التشريعي عليها، كما لم تجعل هذا الاختيار موكولا إلى الشعب وبذلك تجنبت هذه الدساتير ما يمكن أن تؤدي إليه هذه الوسيلة من غرور الرئيس المختار بنفسه وجنوحه إلى الاستبداد بالسلطة والانقضاض عليها، وقد ينتهي به الأمر إلى إقامة نظام ديكتاتوري يطيح بالمؤسسات الدستورية في الدولة.

والطريقة التي لجأت إليها هذه الدساتير هو جعل الاختيار موكولا إلى المجالس النيابية من ناحية والشعب أو مندوبين عنه من ناحية أخرى. وقد أخذ بهذه الوسيلة دستور أسبانيا الصادر في ديسمبر سنة ١٩٣١ في المادة ٦٨ منه حيث قررت هذه المادة أن رئيس الجمهورية الأسبانية ينتخب بواسطة الكورتيز (مجلس النواب)،

ومن عدد من المندوبين مساو لعدد أعضاء المجلس المذكور منتخبين بواسطة الشعب عن طريق الاقتراع العام، بحيث يقوم أعضاء الكورتيز والمندوبون بانتخاب رئيس الجمهورية، كما اتخذ دستور ألمانيا الاتحادية بهذه الطريقة حيث قضت المادة ٥٤ من هذا الدستور بأن يتم انتخاب رئيس الجمهورية الاتحادية بواسطة المجلس الاتحادي، على أن يجري التصويت دون مناقشة (فقرة ١) ويتكون المجلس الاتحادي الذي يقوم بانتخاب رئيس الجمهورية من أعضاء مجلس النواب وعدد مساو لهم ينتخبون وفقا لمبادئ التمثيل النسبي بواسطة المجالس النيابية للولايات (فقرة٢)، كما أخذ بها عديد من الدساتير منها دستور جمهورية مدغشقر الصادر في ابريل ١٩٥٣، كما أن دساتير مصر العربية الجمهورية منذ صدور دستور ١٩٥٦ وحتى دستور ١٩٧١ قد أخذت بهذه الطريقة.

المبحث الثالث

الطرق المختلطة في اختيار الحكام

تعرضنا فيما سبق للوسائل الديمقراطية وغير الديمقراطية في اختيار رئيس الدولة وانتهينا إلى أن الوسائل الأولى هي التي تجعل للإرادة الشعبية الدور الرئيسي والفعال في اختياره، في حين أن الوسائل الثانية تحول دون اشتراك الشعب في هذا الاختيار، وهناك نظم أخرى تقف وسطا بين الطرق الديمقراطية وغير الديمقراطية، وهي مزيج من الطريقتين وهي ما أطلق عليها الفقهاء بالطرق المختلطة، ويقال عن طرق الاختيار بأنها مختلطة عندما يكون اختيار الحكام عن طريق وسط بين الطرق الديمقراطية والطرق غير الديمقراطية، فالانتخاب لا يستبعد تماما كوسيلة لاختيار الحاكم، ومع ذلك فإنه لا يلعب الدور الوحيد في هذا الاختيار، ومن ثم فهذه

الطرق ليست ديمقراطية على إطلاقها، كما أنها ليست غير ديمقراطية على إطلاقها، وفيما يلي نبين أشكال هذه الطرق، ثم تطبيقاتها في النظم المعاصرة.

أولا: أشكال الطرق المختلطة:

والطرق المختلطة لاختيار الحكام بصفة عامة لها أشكال ثلاثة في مجال التطبيق العملي لصور الحكومات المعاصرة.

والحديث هنا ليس قاصرا على اختيار رئيس الدولة فحسب وإنما ينصرف إلى استخدام هذه الطرق في سائر الحكام

١. نظام التلاصق:

وهذا النظام يتحقق في العديد من الحكومات المعاصرة حيث يوجد جهازان حكوميان: أحدهما معين عن طريق الوسائل الديمقراطية والآخر معين بإحدى الوسائل غير الديمقراطية، ويتحقق هذا النظام في الحكومات المعاصرة في الصور الآتية:

(أ) الجمع بين برلمان منتخب ورئيس تولى السلطة بطريقة غير ديمقراطية وهذه الصورة هي الأكثر انتشارا وذيوعا، حيث كثيرا ما نجد ملكا تولى العرش عن طريق الوراثة أو ديكتاتورا تولى السلطة بالقوة وإلى جانب هذا أو ذاك يوجد برلمان منتخب عن طريق الشعب، فهذه النظم تقوم على أساس الجمع بين الوسائل الديمقراطية والوسائل غير الديمقراطية بحيث نجد أجهزة دستورية كل منها ينتمي إلى نظام يغاير الآخر تماما، فيوجد برلمان يستند في تكوينه إلى الإرادة الشعبية الممثلة في الانتخاب، ويوجد إلى جانبه ملك أو مستبد لا دخل للمحكومين في توليه. والنظام يكون أكثر أو أقل ديمقراطية من جهة أو من جهة أخرى أكثر أو أقل أوتوقراطية تبعا لمدي سلطات الحاكم

الأوتوقراطي والبرلمان، فإذا كان الأول تطغي سلطته على الثاني فإن النظام ينحو كلية نحو الأوتوقراطية، وعلى العكس من ذلك إذا كانت السيطرة للثاني فإن النظام في هذه الحالة ينحو نحو الديمقراطية.

وقد تتساوي السلطات الممنوحة لكل منهما وفي هذه الحالة فإن النظام المختلط يكون نقيا بمعنى أنه لا ينحو نحو الأوتوقراطية أو الديمقراطية بحيث يكون أبلغ وصف يطلق عليه في هذه الحالة أنه نظام "مختلط"، على أن ذلك من الفروض النظرية التي قلما تتحقق في الواقع؛ لأن النظام لا يتسنى له عملا أن تتحقق فيه هذه السمة فإما أن ينحو نحو الأوتوقراطية أو الديمقراطية.

والقاعدة الآن في كثير من الدول أن كل النظم الأوتوقراطية تتزعزع وتتأرجح مخلية مكانها للأنظمة الديمقراطية، وهو ما يشاهد في النظم الملكية المعاصرة حيث تطغي سلطات الهيئات المنتخبة على سلطات الملك، وقد ينتهي الأمر في هذه النظم إما إلى اختفاء الملك وتحول النظام إلى نظام ديمقراطي صرف يأخذ بالشكل الجمهوري أي باختيار رئيس الدولة عن طريق الانتخاب، أو على الأقل يصبح الملك رمزا ليس له أي دور فعال، كما هو الأمر في الملكيات الدستورية، ومن أمثلته النظام الملكي في إنجلترا.

(ب) وقد يتحقق عن طريق وجود مجلس يعين أعضاؤه عن طريق الانتخاب وإلى جانبه مجلس آخر يعين أعضاؤه بالوسائل غير الديمقراطية كالوراثة أو التعيين، فالبرلمان في إنجلترا يتكون من مجلسين: العموم، واللوردات، فمجلس العموم يختار أعضاؤه عن طريق الانتخاب، أما مجلس اللوردات يتوارث أعضاؤه العضوية فيه، ووجود مثل هذه المجالس الأوتوقراطية يحقق لهذه النظم كثيرا من الفوائد فكثيرا ما يستخدم المجلس الأوتوقراطي كحليف للملك في

مواجهة المجلس الديمقراطي، وهو ما يحفظ للملوك والنبلاء في هذه النظم المكاسب التي نالوها عن طريق الوراثة، ولكن التطور الديمقراطي يتجه إلى تجريد هذه المجالس من معظم سلطاتها أو تتحول إلى مجالس منتخبة، كما يمكن أن تختفي تماما من الوجود.

(ت) كما يمكن أن يتحقق هذا اللون من ألوان الحكومات المختلطة عن طريق وجود عناصر ديمقراطية وأخرى غير ديمقراطية في مجلس واحد، وهو ما وجد تطبيقه في ظل دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا ١٨٧٥، حيث يوجد مجلس الشيوخ يكتسب بعض أعضاؤه العضوية فيه عن طريق التعيين، ففي هذا المجلس كان يوجد إلى جانب (٢٢٥) عضوا منتخبا (٧٥) عضوا معينا، ويستهدف من وجود العنصر الأوتوقراطي في مثل هذه المجالس هو أن يتمكن المجلس الأعلى (الشيوخ) من أن يحد من قوة حماس واندفاع المجلس الأدنى (النواب)، وقد وجد هذا النظام أيضا في ظل دستور سنة ١٩٢٣ في مصر، حيث كان للملك الحق في تعيين خمسة أعضاء في مجلس الشيوخ وينتخب الشعب بقية أعضاء (٣/٥) المجلس، كما أنه وفقا لدستور ١٩٧١ كان رئيس الجمهورية يملك أن يعين بعض الأعضاء وحيث قضت المادة ٧٨ منه على: "....... ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عددا من الأعضاء لا يزيد على عشرة".

٢. نظام الترابط:

وفي هذا النظام يوجد جهاز حكومي واحد معين بطريقة مركبة بحيث يأخذ من الديمقراطية بقدر ويأخذ من الأوتوقراطية بقدر، بحيث يجمع بين النظامين معاً فتتبع كل منهما في طريقة واحدة.

ويختلف هذا النظام عن سابقه من ناحيتين:

(أ) في النظام السابق يوجد نظامان مختلفان أو عنصران في جهاز واحد يختلف أساس كل منهما عن الآخر في حين أنه في هذا النظام لا يوجد إلا نظام واحد أو عنصر واحد يستخدم فيه الأسلوب الديمقراطي والأسلوب غير الديمقراطي.

(ب) في النظام السابق تكون الأساليب المستخدمة في كل نظام أو عنصر إما أساليب ديمقراطية صرفة أو أوتوقراطية صرفة أما بصدد هذه الحالة فلا يمكن وصفها بأنها ديمقراطية صرفة أو أوتوقراطية صرفة، وإنما يترابط العنصران في داخل الأسلوب ذاته بحيث لا يتم النظام إلا باتباع الوسيلتين في ذات الوقت.

صور نظام الترابط:

ويمكن أن يتحقق هذا الأسلوب المختلط عن طريق صورتين:

١- الاقتراع بالتصديق: بحيث يتم في نطاقه اختيار الحكومة بأسلوب أوتوقراطي (الغزو - التعيين - الوراثة)، إلا أن الوظيفة الحكومية لا تسري إلا بعد تصديق شعبي هو بمثابة تصديق على الاختيار ذاته الذي حدث دون تدخل من المحكومين وعلى غير إرادتهم، بحيث يجري عملا أخذ رأي الجماهير في هذا النظام على رجل بعينه ويكون الهدف منه إعلان تأييد الزعيم فليس هناك مجال للاختيار.

٢- الاقتراع بالعرض: كما يمكن أن يتحقق أيضا عن طريق الاقتراع بالعرض، وفي هذا النوع من الاقتراع فإن إرادة الناخبين تتدخل في اختيار أكثر من مرشح بحيث يتم اختيار أحدهم عن طريق التعيين.

٣. نظام الانصهار أو الدمج:

في الطريقتين السابقتين: التلاصق والترابط، يمكن أن نميز بين الطريقة الأوتوقراطية والطريقة الديمقراطية أما في الحالة التي نحن بصددها فيتم مزج أو انصهار بين الطريقتين الديمقراطية وغير الديمقراطية، بحيث لا يسهل أن ننسب الاختيار إلى أحدهما، وعلى ذلك فلا يوصف هذا النظام بأنه ديمقراطي خالص، كما لا يمكن أن يوصف بأنه أوتوقراطي خالص؛ لأنه يقوم على الدمج الكامل بين العناصر الديمقراطية وغير الديمقراطية، بحيث لا يتيسر التعرف على القدر الديمقراطي أو غير الديمقراطي في هذه الصورة، فهذا النظام من ناحية يقترب من النظام الديمقراطي لوجود الانتخاب، ومن ناحية أخرى يقترب أيضا من النظام الأوتوقراطي لأن الانتخاب لا يتمتع به إلا فئة قليلة من الشعب وينحصر في أقل عدد من الناخبين.

كما أنه يتحقق في كل الحالات التي تزيف فيها إرادة الناخبين، أو تكون هيئة الناخبين لا تعبر عن إرادة الأمة بوضع شروط تحصرهم في فئة قليلة. وهذا النوع من الحكومات هو ما أطلق عليه الأوليجارشيه والأرستقراطية.

ويقرر "ديفرجيه" أنه من العرض السابق لأنواع الحكومات المختلطة يمكن أن نتبين أنها تنقسم إلى نمطين من الناحية السياسية:

أ- طرق تولية مختلطة فعلا بحيث تختلط في نظامها الوسائل الديمقراطية بغير الديمقراطية بنسب مختلفة، وهذا ينطبق على النوع الأول والأخير التلاصق والدمج.

ب- وعلى العكس من ذلك فإن اللون الثاني من هذه الحكومات وهو نظام الترابط هو الواقع حكومة أوتوقراطية تلبس لباس الديمقراطية ولكنها من

الناحية الفعلية هي نظم أوتوقراطية بحتة.

وجدير بالملاحظة أن كل لون من ألوان الحكومات المختلطة أدي دورا تاريخيا في مراحل التطور السياسي وارتباطه بإرادة المحكومين في تاريخ الشعوب، فالأول قد استخدم في مرحلة التطور والانتقال من الأوتوقراطية إلى الديمقراطية التي بدأت في الظهور منذ القرن الثامن عشر، أما الثاني فقد استخدم لتمويه وتغطية اتجاه رجعي والحيلولة عن طريق استعمال الوسائل التي يتضمنها هذا النظام دون نمو الديمقراطية في عصر أصبحت فيه الديمقراطية في نظر الرأي العام هي الطريق الشرعي الوحيد.

ثانيا: تطبيقات الطرق المختلفة في النظم المعاصرة:

يمكن أن تقرر بصفة عامة طبقا للتحليل السابق بيانه: أن جميع النظم التي تأخذ بالوارثة في تشكيل بعض أنظمتها الدستورية، وجميع الحكومات الديكتاتورية، كذلك الأمر بالنسبة للنظم التي تقيد حق الانتخاب أو تحرم طائفة كبيرة من الشعب من ممارسة حقوقها السياسية، بأنها من النظم المختلطة؛ لأنه من الصعب أن تكون هذه الحكومات - كما يقرر ميشيل ستيوارت - ديمقراطية خالصة، ومن أمثلة الحكومات المختلطة: حكومات جنوب إفريقيا السابقة حيث كان نظامها يقوم على حرمان الأغلبية العظمي من السكان من حقوقهم المشروعة وقد ألغي ذلك على يد مانديلا، وسويسرا - كما يقرر ميشيل ستيوارت - لأن نظامها يقوم على حرمان النساء من حقوقهن السياسية، وإنجلترا؛ حيث لا زالت الوراثة تأخذ مكانها بين أنظمتها الدستورية، وكذلك الأمر بالنسبة للدول التي كانت تأخذ بالشيوعية والدول الشيوعية الباقية حيث ممارسة الحقوق السياسية

مكبلة بكثير من القيود الصارمة، بحيث لا يمارسها من حيث الواقع والحقيقة إلا أولئك الذين يؤمنون بالمذاهب السائدة في هذه الدول وهو المذهب الشيوعي.

المطلب الرابع
طرق اختيار رئيس الدولة بين الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة

إن طرق اختيار الخليفة في الفقه الإسلامي تتحدد في الطرق الآتية:

١. الانتخاب بواسطة المجتمع الإسلامي عن طريق البيعة العامة.
٢. الاستخلاف أو العهد.
٣. القهر أي استخدام القوة في الاستيلاء على السلطة.
٤. الدعوة إلى النفس عند الزيدية.
٥. النص والوصية عند الإثنا عشرية وهم الشيعة الإمامية.

وهذه الطرق أو الوسائل لا تخرج عما بيناه في النظم الدستورية المعاصرة سواء أكانت وسائل ديمقراطية أو غير ديمقراطية، أو وسائل مختلطة، وسوف نتعرض لمقارنة كل وسيلة من الوسائل التي تعرضنا لها في النظم الدستورية المعاصرة لنتبين مدى موافقتها أو عدم موافقتها لأحكام الشريعة الإسلامية.

أولا: الوراثة:

ظلت الوارثة إلى قرون طويلة من الزمن الوسيلة الوحيدة التي اكتسبت شرعية راسخة في ضمير الشعوب مدة طويلة من الزمن ولم تفقد هذه الوسيلة سطوتها إلا بعد يقظة الشعوب وتطور الأفكار الديمقراطية وهذه الوسيلة وإن

تراجعت محلية مكانها للوسائل الديمقراطية إلا أنها لا تزال لها تطبيقات معاصرة في العديد من الدول العالم، وهو ما تعرضنا له تفصيليا.

وقد وجدت هذه الوسيلة في التاريخ الإسلامي بانتهاء عصر الخلفاء الراشدين وتحول نظام الخلافة من خلافة كاملة إلى الخلافة غير الكاملة، والخلافة غير الكاملة هي بطبيعتها معيبة يشوبها نقص إما في وسائل التولية أو في أداء الخليفة للسلطات الممنوحة له، وعلى ذلك فهذه الوسيلة لا توجد مطلقا في نظام الخلافة الكاملة، ونظر إليها الفقهاء بنظرة الريبة وقرروا في قاعدة قاطعة وحاسمة أنها غير مشروعة، حتى هؤلاء الذين أرادوا أن يبرروا التحول المشين الذي أحدثه معاوية بن أبي سفيان، الذي تحققت هذه الوسيلة في عهده بمقتضى توريثه رئاسة الدولة الإسلامية لابنه يزيد، لذلك نجد ابن حزم والبغدادي رغم أنهما يريان صحة خلافة معاوية أن نظام الوراثة غير مشروع، فابن حزم يقرر في قاعدة حاسمة أنه: "لا خلاف بين أحد من أهل الإسلام في أنه لا يجوز التوارث فيها"، كما أن البغدادي صاغ هذا المبدأ كما صاغه ابن حزم بقوله: "وكل من قال بخلافة أبي بكر قال بأن الخلافة لا تكون موروثة".

كما رفض هذا النظام أبو بكر وعمر، وقال معظم الفقهاء بعدم شرعية نظام الوراثة؛ لأن الخلافة ليست من الحقوق المتعلقة بالخليفة، وإنما هي من الحقوق الخالصة للأمة فيجب أن لا تكون نافذة في مواجهتها إلا برضاء أهل الحل والعقد منها ومبايعة أغلبية المسلمين.

وعلى ذلك فإن نظام الوراثة الذي لا زال الوسيلة المشروعة في كثير من الدول المعاصرة فإنه في النظام الإسلامي يعد من الوسائل غير المقبولة في نظام الخلافة الكاملة، كما أن تطبيقها في التاريخ الإسلامي تحقق في نظام الخلافة غير

الكاملة، وهي بطبيعتها فيها قدر من مخالفة القواعد الشرعية، فهي لم توجد إلا في ظل حكومات فعلية أو واقعية أسبغت عليها الضرورة صفة المشروعية، فإذا كان الفقه المعاصر يرفض هذه الوسيلة بعد مراحل عديدة من التطور والكفاح والثورات العديدة فإن الفقه الإسلامي يرفض هذه الوسيلة ابتداء. واعترض عليها الفقهاء وفي سبيل إهدارها قامت ثورات عديدة ضد هذه القاعدة، ومن ثم فإن الفقه الإسلامي في رفض هذه الوسيلة يسبق كافة النظم المعاصرة في هذه الخصوص وينظر إليها ابتداء ومنذ أول لحظة تحققت فيها على أنها من الوسائل التي تخالف نظام الخلافة الكاملة.

ثانيا: القهر:

كما أن القهر أو الاستيلاء على السلطة واغتصابها بالقوة تعد في نظر الشريعة الإسلامية بغيا وفسادا في الأرض إذا كان هذا الاستيلاء قد تم على نظام الخلافة الكاملة التي لا يشوبها شيء من المخالفة، والبغي جريمة من الجرائم الكبرى في النظام الإسلامي، الذي يستحق فاعله إن لم يعد إلى حظيرة الجماعة القتل، وإذا كان الفقهاء اعتبروها من الوسائل التي يتولى بها الخليفة السلطة فإن ذلك يرتبط بحالة الضرورة التي يختار فيها المسلمون أخف الضررين وأيسرهما بحيث يكون قبولها مشروعا، وكما يقول الفقهاء: "كي لا يكون بصرفنا إياه إثارة الفتنة التي لا تطاق كمن يبني قصرا ويهدم مصرا"، والمشروعية لا تنصب على الوسيلة؛ لأنها دائما وأبدا غير مشروعة في نظر الفقه الإسلامي وإنما على الآثار المترتبة على إعمالها وهي قبول السلطة والانصياع لها طوال الفترة التي تتحقق فيها الضرورة، وعلى أساس هذه القاعدة نظر الفقهاء إلى معاوية بن أبي سفيان واعتبروه باغيا على السلطة المشروعة لعلى - كرم الله وجهه - كما اعتبره عديد من الفقهاء بأنه

أول من بغى في الإسلام.

وعلى ذلك فإن الاستيلاء على السلطة في الفقه الإسلامي جريمة كبرى ولا تكون هذه الوسيلة مشروعة في نظره مطلقا حتى ولو سعى الخليفة بعد ذلك إلى اللجوء إلى تغطية هذه المخالفة بأخذ بيعة شكلية يتم بمقتضاها الإيهام باكتساب رضاء المحكومين وإنما يجب إزالته والقضاء عليه في كل الحالات التي يستطيع فيها المسلمون ذلك إذا كان لا يترتب على المقاومة تفتيت وحدة الأمة، وإذا كان الفقه الدستوري يعتبر هذه الوسيلة غير مشروعة ويعتبرها جريمة مثل الفقه الإسلامي، إلا أن هذه الوسيلة لا تكسب الشرعية في القانون الإسلامي حتى ولو لجأ المستولي إلى تزييف إرادة الناخبين بالحصول على بيعة شكلية، ومن هنا فإن الفقهين وإن كانا يعتبران هذه الوسيلة غير مشروعة إلا أن الفقه الإسلامي لا يكسبها أدنى شرعية.

ثالثا: الاختيار الذاتي:

والاختيار الذاتي كطريقة من الطرق غير الديمقراطية التي تجد مجالا للتطبيق في النظم الدستورية المعاصرة يرفضها الفقه الإسلامي كغيرها من الوسائل الأوتوقراطية، وليس كما يتصور البعض من أنها وسيلة من الوسائل التي يعترف بها النظام الإسلامي، على أساس أن بعض السوابق التاريخية في صدر الإسلام الأول كانت تطبيقا لهذه الوسيلة ويعتمد من يتصور ذلك على حالة اختيار أبي بكر لعمر بن الخطاب ليخلفه في السلطة، واعتمادا على هذه السابقة التاريخية فإن من قال بهذا الرأي يرى أن طريقة اختيار عمر للخلافة كانت مزيجا بين الوسائل الديمقراطية على أساس أن أبا بكر ولاه عن طريق التعيين الذاتي ثم حصل على بيعة عامة من المسلمين، فهذه النتيجة تبنى على استنتاج غير سليم؛ ذلك أن اختيار

عمر لم يكن تعيينا ذاتيا من أبي بكر، يقول ابن تيمية: "وأما عمر فإن أبا بكر عهد إليه، وبايعه المسلمون بعد موت أبي بكر فصار إماما لما حصلت له القدرة والسلطان لمبايعتهم له"، وعلى ذلك فإن السلطة التي اكتسبها عمر أساسها القوة والسلطة اللذان تحققا لعمر بالبيعة العامة التي منحها له المسلمون، و لم يكن أساس ذلك العهد الذي منح له من أبي بكر فهذا العهد لم يكن إلا ترشيحا لعمر يترتب عليه إسباغ الشرعية القانونية على سلطة عمر، لذلك لا نسلم لمن قال بهذا الرأي بأن تولية عمر كانت مزيجا من الطرق غير الديمقراطية والطرق الديمقراطية؛ لأن تولية عمر كانت عن طريق الأغلبية العظمي من المسلمين جميعهم[1].

كما لا يجوز أن نستنتج أن هذه الصورة من الصور المشروعة استنادا على وجودها في حيز التطبيق في بعض العصور الإسلامية عندما كان الخلفاء يعهدون بالسلطة إلى أبنائهم ثم يقوم المسلمون بإعطاء البيعة سواء في حياتهم أو بعد مماتهم؛ لأن ذلك كله لم يكن في ظل الخلافة الكاملة المطابقة للقانون الإسلامي وإنما في ظل الحكومات الفعلية أو الواقعية التي حدثت بعد التحول المزري والمشين الذي تم على يد بني أمية فهذه التطبيقات استندت على الواقع القائم على القوة والتسلط و لم تعتمد على نصوص القانون ومبادئ الشريعة الإسلامية.

ومن هنا نرى أنه لا مكان في الشريعة الإسلامية للطرق غير الديمقراطية الأوتوقراطية التي تبعد الشعب عن المساهمة في اختيار رئيس الدولة ولا تجعل له الدور الرئيسي والفعال في هذه الاختيار؛ لأنها تخالف قواعد الشريعة، كما أنها تهدر واجب الشورى كدعامة أساسية يقوم عليها النظام الإسلامي.

---

(١) د.ثروت بدوي: النظم السياسية ص ٣٩٥.

رابعا: رئيس الدولة الإسلامية (الخليفة) يختار عن طريق الانتخاب الشعبي غير المباشر:

المدقق في طرق اختيار رئيس الدولة في الإسلام يتبين أن الطريقة الصحيحة التي يتم عن طريقها اختيار الخليفة في الفقه الإسلامي هي البيعة العامة أي الانتخاب عن طريق المجتمع الإسلامي بحصول المرشح على أصوات العامة من أغلبية المسلمين، من ذلك تبين أن النظام السياسي الإسلامي قد أخذ بطريقة التولية الشعبية في اختيار رئيس الدولة، وأن هذه الطريقة وحدها هي التي تتلاءم مع قواعد الشريعة باعتبارها التطبيق العملي لواجب الشورى الذي حتمه الشارع وأوجبه على الحكام والمحكومين.

إلا أن طريقة التولية الشعبية في الفقه الإسلامي لها أصالتها وذاتيتها الخاصة التي تتسق مع ذاتية النظام الإسلامي ذاته، ويظهر ذلك التغاير فيما يلي:

1. أن أهل الحل والعقد الذين يقومون بالدور الرئيسي والفعال في المرحلة الأولى من مراحل اختيار الخليفة اشترط فيهم القانون الإسلامي شروطاً محددة تؤدي إلى جعل هذا الاختيار منوطا بالمصلحة العامة للمجتمع الإسلامي بعيدا كل البعد ودون أن يكون من وراء قيامهم بالموازنة لاختيار أصلح المرشحين أي اهتمامات حزبية أو عوامل طائفية أو تحقيق مكاسب شخصية ومادية من وراء هذه الموازنة، ومن هذه الشروط شرط العدالة فهو وحده يؤدي إلى اختيار أفضل العناصر لرئاسة الدولة الإسلامية، بخلاف النظم الدستورية المعاصرة حيث يطغى على الناخبين الاهتمامات الحزبية وما يجره ذلك من عدم الاستقرار السياسي وما يؤدي إليه من منازعات سياسية دون أن يكون الهدف من وراء هذا الاختيار المصلحة العامة للمجتمع ذاته.

٢. إلى جانب أن البيعة التي يعطيها المسلمون للخليفة بعد اختياره من قبل أهل الحل والعقد ليكون انتخابه نافذا في مواجهتهم، فوق أن الهدف من وراءها هو المصلحة العامة وحدها فإن الإسلام لم يضع أي قيود من شأنها أن تقيد المسلمين في ممارستهم لحقوقهم السياسية كما هو الأمر في النظم الدستورية المعاصرة التي تجعل من الشعب محتوى سياسيا يختلف عن محتواه الحقيقي وهو ما أدى إلى تقييد حق الانتخاب حتى في أكثر النظم ديمقراطية، ذلك أن تصور الإسلام للحرية وإقراره لها يمثل مفهوما خاصا لم تعرفه النظم السابقة على الإسلام أو غيرها من النظم التي يقوم تشريعها على غير قواعده لأن هذه الحرية مستمدة أساسا من فكرة الوحدانية ذاتها والتي تؤدي إلى إقرار الحرية للإنسان بحسب إنسانيته وحسب التزامه بأحكام الشريعة من عدمه، وعلى ذلك لا يجوز أن تضع الدولة الإسلامية أي قيود من شأنها أن تعيق المسلمين عن أداء حقهم الانتخابي أو تحول دونه؛ لأن ذلك من ناحية يخل بالمساواة التي كفلها الإسلام، ومن ناحية أخرى يهدر الشورى كواجب مطلق حتمته قواعد الشريعة الإسلامية، فمبدأ الاقتراع العام في هذه المرحلة مكفول لجميع المسلمين.

٣. أن الفقه الإسلامي لا يأخذ بالترشيح للمناصب وما يشوبه من الدعايات الحزبية التي تقوم على الوعود البراقة والكاذبة والتي من شأنها في النهاية أن لا ينجح في الوصول إلى مناصب الدولة إلا أكثر المرشحين مالا وأقدرهم على إعطاء الوعود الكاذبة والأمنيات المعسولة وما تتركه من آثار قلما يتخلص المجتمع من بوائقها.

ففكرة الترشيح يمقتها ويمجها الفقه الإسلامي بصرامة، وإنما يقوم أهل

الحل والعقد بما توفرت فيهم من شروط، باختيار أصلح المرشحين وتقديمه للأمة فإذا حصل على موافقتها وبيعتها صار خليفة، ويجد ذلك أساسه القانوني فيما روي عن عبد الرحمن بن سمرة قال: قال لي رسول الله صلي الله عليه وسلم: "يا عبد الرحمن بن سمرة لا تسأل الإمارة فإن أعطيتها عن مسألة وكلت إليها، وأن أعطيتها عن غير مسألة أعنت عليها" فطلب الإمارة ينبذه الشارع؛ لأن طلبها والحرص عليها يؤدي حتما إلى وقوعه في حبائلها والسعي إلى الوصول إليها بشق الطرق وهو ما يمكن أن يؤدي بطالبها إلى سلوك طريق يأباه الشارع وإذا وصل إلى السلطة من هذا الطريق فانه يسعى بكافة الحيل المشروعة وغير المشروعة إلى البقاء أطول مدة ممكنة، في حين أنه لو ولي عن غير مسألة ولا طلب لها أعين عليها عن طريق ثقة أهل الحل والعقد به ومبايعة الأمة له، ولأن هؤلاء وهؤلاء هم الذين اختاروه ونصبوه بمعرفتهم دون طلب أو تكالب منه. هذا المفهوم نابع أساسا من المفهوم الخاص بفكرة الولاية في الفقه الإسلامي وقيامها على فكرة "الأمانة" وما يترتب على هذه الفكرة من اعتبار الخليفة كالأمين، والأمين يضاعف الشارع من مسؤوليته ويحاسبه على كل صغيرة وكبيرة إذا قصر في حقوق أمانته أو تهاون فيها، ومن هنا كان الحرص عليها ندامة يوم القيامة، ومن هنا أيضا كان حرص الشارع الإسلامي على عدم جواز تولية من حرص على الوصول إلى السلطة عن طريق طلبها والحرص عليها، يؤكد ذلك ما رواه أبو موسي: دخلت على النبي صلي الله عليه وسلم أنا ورجلان من قومي فقال أحد الرجلين أمرني يا رسول الله وقال الآخر مثله فقال: "إنا لا نولي هذا من سأله ولا من حرص عليه".

. كما أن الفقه الإسلامي إلى جانب أنه حال دون تجار السلطة والحريصين على

الوصول إليها من أن يتولوها، اشترط فيمن يرشحه المسلمون شروطا محددة يجب على هيئة الناخبين مراعاتها، هذه الشروط على تعددها وكثرتها القصد منها: أن يكون الشخص الذي تثق فيه الأمة قادرا على القيام بأعباء الخلافة وأداء ما حتمه عليه الشارع مراعيا المصلحة العامة للمجتمع الإسلامي ومقاصد الشارع، وهو ما أكده عدد كبير من الفقهاء من أن اختيار هيئة الناخبين ليس جائزا على التشهي والإيثار، بل لابد وأن يكون للمعقود له صفات وخصوصيات، هذه الصفات والخصوصيات الهدف منها كما يؤكد الإمام الغزالي تحقيق مقصود الإمامة لأن: "هذه الأمور لو قدر عدمها لم ينتظم أمر الإمامة بحال من الأحوال"[1].

وإذا كانت الشروط في الفقه الإسلامي ليست موضوعة للتشهي والإيثار أو الاهتمامات الحزبية والمزايدات الرخيصة التي تنتهجها العديد من النظم المعاصرة التي تقومَ نظمها على مناهج الأحزاب السياسية وأهدافها، حيث تنتهي الشروط المطلوبة في رئيس الدولة في هذه النظم من حيث الواقع إلى مجرد انتماء المرشح إلى حزب معين أو طبقة مخصوصة أو إيمانه بعقيدة سياسية معينة.

وهذا كله ليس له مكان في الفقه الإسلامي فالشروط محددة وواضحة والهدف من ورائها ليس إلا المصلحة العامة.

خامسا: الطرق المختلطة وبعض التطبيقات في التاريخ الإسلامي:

أما بعض التطبيقات للطرق المختلطة المعاصرة في النظام الإسلامي لاسيما الطريقة الثانية نظام الترابط فهذه التطبيقات لم توجد في الخلافة الكاملة الصحيحة، وإنما وجدت في ظل خلافة القوة والخلافة المتوارثة بعد أن انحرف

---

(١) الإمام الغزالي: فضائح الباطنية ٩/٨٠.

الحكام بالنظام الإسلامي عن التطبيق الصحيح له، ومن صور هذه التطبيقات: الاقتراع بالعرض التي كانت تتمثل في تعيين خليفة المستقبل من قبل الخليفة القائم على السلطة ثم أخذ البيعة له من المسلمين في حياة الخليفة أو بعد مماته، وفي غالب الأمر كانت هذه البيعة بيعة شكلية تؤخذ عنوة وقسرا لا دخل للإرادة الشعبية فيها، ولما كانت هذه التطبيقات قد تمت في خلافات ابتعدت عن التطبيق الصحيح لقواعد الشريعة، وهو ما يؤدي إلى القول بان هذه التطبيقات لا يأخذ بها الفقه الإسلامي؛ لأن قواعد الإسلام لا تعترف إلا بأسلوب واحد من أساليب طرق الاختيار وهو البيعة العامة وهو الأسلوب الذي وجد التطبيق العملي في ظل الخلافة الراشدة، كما أنه الأسلوب الذي يتواءم مع الشورى كقاعدة انبنى عليها صرح النظام الإسلامي، وإن كان هذا الأسلوب يمكن أن يأخذ من حيث التطبيق صورا شتى.

ننتهي من ذلك بتقرير أنه لا مكان في الفقه الإسلامي لطرق الاختيار التي لا تعطي الإرادة الشعبية الدور الرئيسي والفعال في اختيار رئيس الدولة - الخليفة سواء أكانت وسائل أوتوقراطية خالصة أو كانت تدور بين الأوتوقراطية والديموقراطية، ولا يجوز لنا أن نأخذ بعض التطبيقات الخاطئة في التاريخ الإسلامي للاستدلال على أن الفقه الإسلامي كان يأخذ بهذه الوسائل.

<u>والخلاصة:</u> التي نستطيع أن نقررها بعد أن استعرضنا كافة الطرق في النظم الدستورية المعاصرة والنظام الإسلامي أن ما انتهجه الفقه الإسلامي في تحديده لطرق الاختيار وفيما انتهينا إليه من أن الطريقة الصحيحة تتحدد في البيعة العامة بمراحلها المختلفة. وهذه الطريقة تسمو على كافة الطرق في النظم المعاصرة لأن الفقه الإسلامي اشترط في الناخبين شروطا محددة من شأنها أن تجعل اختيار

رئيس الدولة منوطا بالمصلحة العامة للمجتمع الإسلامي، كما أوجب الفقه الإسلامي على هيئة الناخبين ألا يكون هذا الاختيار مبنيا على اهتمامات حزبية أو عوامل طائفية، كما لا يجوز أن يكون هدفهم من وراء الاختيار تحقيق مكاسب شخصية أو مادية أو معنوية ذلك بخلاف النظم المعاصرة حيث تطغي على المرشحين لرئاسة الدولة وجماعة الناخبين الاهتمامات الحزبية والدوافع الشخصية وما يترتب على ذلك من عدم الاستقرار السياسي، وعلى ذلك فإن الفقه الإسلامي، في تحديده الدقيق لشروط رئيس الدولة ولشروط هيئة الناخبين، فإنه لم يضعها على سبيل التشهي والإيثار، وإنما الهدف منها تحقيق مقصود الإمامة؛ لأنه - كما يقول بعض الفقه - لو قدر عدمها لما انتظم أمر الإمامة بحال من الأحوال.

وعلينا أن نوجز النتائج التي توصلنا إليها فيما يتعلق بطرق الاختيار والتي تتحدد في الحقائق الآتية.

الحقيقة الأولى: أن الطريقة الصحيحة في الفقه الإسلامي لاختيار رئيس الدولة هي البيعة العامة، وأنه يلزم لشرعية وصحة هذه الوسيلة أن يحصل الخليفة على أغلبية أصوات الناخبين سواء من أهل الحل والعقد (الناخبون الرئاسيون)، أو من جماعة المسلمين (البيعة العامة). هذا وإذا كانت هناك بعض الطرق في النظم المعاصرة تشبه البيعة العامة كالطريقة الأمريكية إلا أن البيعة العامة تختلف اختلافا جذريا، ففوق دقة الشروط في المرشح والناخب، تكون للأمة الكلمة الحاسمة في اختيار رئيس الدولة على خلاف الطريقة الأمريكية حيث ينتهي دور الأمة بانتخاب المندوبين الذين يتولون اختيار رئيس الدولة، ويصبح الأمر متوقفا على أهوائهم ومنازعهم السياسية.

الحقيقة الثانية: أن انتخاب الخليفة يتم على مراحل يشترك فيها - ليس

فقط الموجودون في العاصمة - وإنما أيضا جميع أهل الحل والعقد في المرحلة الأولى ثم الأمة في المرحلة الثانية. فلا يكفي لاختيار الخليفة مبايعة أهل الحل والعقد وإنما يجب - حتى يكون العقد نافذا في مواجهة الأمة الإسلامية - أن تتحقق مرحلة البيعة العامة. والفقه الإسلامي في هذا الخصوص لم يضع أية قيود تتعلق بممارسة المسلمين لهذا الحق اللهم إلا القيود التي تنتج عن عدم توفر الشروط في الناخب.

الحقيقة الثالثة: أن الفقه الإسلامي لا يقبل فكرة الترشيح للمناصب، وهو بذلك يحول دون المعارك الانتخابية وما تجره من دعايات حزبية تقوم على وعود براقة ودعايات مضللة. وإنما يقوم الفقه الإسلامي - فيما يتعلق باختيار رئيس الدولة - على أن أهل الحل والعقد هم الذين يقدمون للمسلمين من يرونه صالحا لتعطيه الأمة بيعتها العامة.

الحقيقة الرابعة: أن الفقه الإسلامي - بناء على ما عرضناه بالتفصيل - يرفض كافة طرق الاختيار التي لا تعتمد على إرادة المحكومين ورضائهم كالوراثة والاستيلاء على الحكم بالقوة وغيرهما من الطرق الاستبدادية. فبالنسبة للوراثة فإنها تحققت في ظل خلافة غير كاملة ومعيبة وانتهينا إلى أن الفقه الإسلامي يرفض قاعدة الوراثة؛ لمخالفتها للشورى والطريقة الصحيحة التي تولى بها الخلفاء الراشدون. لذلك يرى الفقهاء أن معاوية - الذي أوجد هذه الوسيلة - هو أول من بغى في الإسلام لخروجه على سلطة الإمام علي والتحول المشين الذي أحدثه بنظام الخلافة، وقد انتهينا إلى أن الفقهاء - حتى هؤلاء الذين يرون بصحة استخلاف وصحة خلافة معاوية - يقطعون بأنه لا توارث في الإسلام، لذلك فإن الوراثة كطريقة للتولية في الظروف العادية يرفضها الفقه الإسلامي ويمحها، ويعتبرها من الوسائل غير المشروعة التي تخالف قواعد الشريعة ونظامها العام

لتجردها من بيعة أهل الحل والعقد ورضاء الأمة. وبالنسبة للاستيلاء على الحكم بالقوة قررنا أن الفقه الإسلامي لا يقر مطلقا الاستيلاء على السلطة في ظل الخلافة الكاملة؛ لأنها بغي وفساد في الأرض يستحق فاعله القتل إن لم يعد إلى حظيرة الجماعة الإسلامية، أما إذا كان الاستيلاء بالقوة الهدف منه العودة إلى نظام الخلافة الكاملة بأن كان هدما لخلافة غير مشروعة، فهذا مما يقبله الفقه الإسلامي ويحث عليه ويوصي به عند التمكن والقدرة بعد إعمال القاعدة التي تقضي باختيار أخف الضررين، وبالنسبة للاختيار الذاتي انتهينا إلى رفض النظام الإسلامي له، وإذا كان هناك ترشيح لخليفة المستقبل استنتج منه البعض وجود هذا النظام في الفقه الإسلامي فهذا لم يكن تعيينا ذاتيا ولم يخرج الأمر عن كونه تقديما للأمة تقبله أو ترفضه حسبما يتفق مع مصلحة جماعة المسلمين. أما النص و الوصية وهو مذهب الشيعة الإمامية فهو مرفوض من أهل السنة والجماعة، وأخيرا فيما يتعلق بالدعوة إلى النفس، فأصحاب هذا الاتجاه لم يرفضوا البيعة والاختيار لاختيار رئيس الدولة، لأن الدعوة إلى النفس وسيلة للقيام بواجب والواجب لا يتحقق إلا بالبيعة والاختيار، ومن هنا فإن هذه الوسيلة - فيما نرى - لا تتعارض مع ما انتهي إليه الرأي الصحيح في اختيار رئيس الدولة.

لذلك فإنه - فيما نري وننتهي إليه - لا مكان في الفقه الإسلامي إلا لأسلوب واحد صحيح في اختيار الحكام وهو يتحدد في البيعة العامة، أي الانتخاب بواسطة المجتمع الإسلامي كما سماه وأطلق عليه عميد الفقهاء المصريين الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري.

الفصل الثالث

الحكومة من حيث خضوعها للقانون

تنقسم الدولة من حيث خضوعها للقانون إلى دول استبدادية وأخرى قانونية.

المبحث الأول

الحكومة القانونية

يقصد بها الحكومة التي تخضع لحكم القانون. ومعنى ذلك خضوع السلطات العامة في الدولة لأنظمة قائمة محددة توجد قبل الحوادث التي تطبق عليها، وشأنها في ذلك شأن الأفراد. وكون الدولة قانونية لا يحول دون تعديل القانون أو إلغائه، غير أنه طالما لم يلغ القانون أو يعدل بالطرق المعمول بها فإنه يجب أن تكون القاعدة ملزمة للجميع حكاما كانوا أو محكومين، والحكومة القانونية لها أشكال وصور منها:

١- الحكومة المطلقة: وهي التي تركز فيها السلطة في يد فرد أو هيئة، ولكنها تخضع للقانون السائد في الجماعة.

٢- الحكومة المقيدة: وهي التي تتوزع فيها السلطة بين هيئات حاكمة تتبادل الرقابة بينها، ومن أمثلتها الملكيات الدستورية.

المبحث الثاني

الحكومة الاستّبدادية

لا تخضع السلطات الحاكمة فيها لحكم القانون أو لأي أنظمة ثابتة، ولا توجد قيود على إرادتها، فلها أن تتخذ ما تشاء من تصرفات وتنشئ النظم حسبما يتراءى لها، ووفق هواها، وتكون إرادتها هي القانون.

وبذلك تختلف الحكومة الاستبدادية عن الحكومة المطلقة من حيث خضوع الحكومة المطلقة للقانون دون الحكومة الاستبدادية التي لا تخضع للقانون.

وقد تتحول الحكومة المطلقة إلى حكومة استبدادية إذا ما تحللت السلطة الحاكمة التي تتركز في يدها سلطات الحكم جميعها من حكم القانون وعدم الخضوع له.

الفصل الرابع

الحكومة من حيث مصدر السيادة

تنقسم الحكومات من حيث مصدر السيادة والسلطات في الدولة إلى حكومة فردية وحكومة أقلية وحكومة ديمقراطية.

المبحث الأول

الحكومة الفردية

هي الحكومة التي يتولى ممارسة السيادة فيها فرد واحد - مهما اختلفت ألقابه الرسمية - يعتمد علي نفسه ولا يستند على الشعب.

والحكومة الفردية لها صور وأشكال في النظام المعاصر أهمها:

- الملكية الاستبدادية: وهي الملكية التي لا يتقيد فيها الملك بحكم القانون، أي يكون الملك غير خاضع لأية سلطة ويجمع بيده كافة السلطات. وهذا النظام تلاشى تحت موجة الحرية التي سادت العالم على إثر انتشار المبادئ الديمقراطية.
- الملكية المطلقة: تتجمع فيها السيادة في يد شخص واحد إلا أنه يخضع للقانون - الذي يتوقف على مشيئته - أما إذا شارك الشعب في السلطة فإن هذا النظام لا يسمي ملكية مطلقة، وإنما يكون ملكية دستورية.
- الديكتاتورية: ومن أمثله الحكومة الفردية: الحكومة الدكتاتورية وهي تختلف عن سابقتيها في كونها من ناحية لا تعتمد علي نظام الوراثة وإنما تعتمد على قوة ديكتاتور وسيطرته وحيازته لأدوات القهر وإمساكه بزمام السلطة.

والحكومة الديكتاتورية شأنها شأن الحكومة الديموقراطية، فهي تتنوع أيضا إلى أنواع عديدة، ويتوقف ذلك على الوسائل التي ارتقت بها على السلطة.

فقد يعود ذلك إلى الأيدلوجية أو العقيدة السياسية التي يؤسس عليها النظام الديكتاتوري وهي الديكتاتورية المذهبية أو الحزبية، وهذه الديكتاتوريات غالبا ما تعتمد على حزب واحد يمسك بقوة على مقاليد الحكم في الدولة، ورئيس الدولة في هذه الحالة لا بد وأن يكون أحد كوادر هذا الحزب، وهذا ما كان سائدا في الأنظمة الماركسية التي سادت العالم الشيوعي ما يقرب من سبعين عاما، ومن أمثلتها أيضا جميع الدول التي تأخذ بنظام الحزب الواحد حتى لو نعتت نفسها بالشعبية أو الديمقراطية.

كما توجد الديكتاتوريات المؤقتة التي توجد في فترات الانتقال من نظام إلى آخر أو بعد الثورات أو الانقلابات العسكرية أو الحرب الأهلية، ويقابل هذا

النوع الديكتاتوريات المستديمة، إلى جانب وجود ديكتاتوريات إصلاحية أو ثورية يزعم فيها الديكتاتور أنه يحكم للقضاء على مظاهر التخلف والفوضى الموجودة في المجتمع، ويقابلها الديكتاتورية الرجعية التي تستهدف العودة إلى الوراء وتقاوم التطور ولا تنشد الإصلاح.

كما توجد الديكتاتورية الحزبية التي تؤسس على حزب أو تنظيم يستولي على السلطة أو ينفرد بها عما سواه وقد تنشأ الديكتاتورية دون أن تستند إلى حزب ثم يقوم المستولون على السلطة بإنشاء حزب وحيد أو تنظيم سياسي يقوم بالدعاية لأفكارهم، وهو أمر شائع في الدول النامية والدول العربية ذات الحزب أو التنظيم الواحد إلا أن أهم وأخطر الديكتاتوريات هي الديكتاتوريات العسكرية باعتبارها التجسيد الحي لاستعمال القوة والغصب في الاستيلاء على السلطة.

ويختلف النظام الديكتاتوري عن النظام الملكي المطلق من عدة نواحي، **أهمها:**

١- أن الملك يتولى سلطته عن طريق الوراثة على أساس أن له الحق الذاتي في هذا الأمر بمقتضى قاعدة وراثة العرش، بينما يتولى الديكتاتور السلطة - كما يدعي - بفضل كفاءته الخاصة وقوة شخصيته، ومساندة أعوانه له.

٢- يقيم الملوك سلطانهم في العادة على أساس ديني بينما لا يلجأ الديكتاتور إلى نظريات دينية، بل يعتمد على قوة شخصيته وحزبه وأعوانه وإمساكه بتلابيب السلطة وأدوات القهر.

٣- يميل الملوك عادة إلى استعمال سلطتهم المطلقة لتحقيق مصالحهم الخاصة في الغالب، أما الديكتاتور فإنه يزعم أنه يستخدم سلطاته الخاصة لخدمة الشعب وتحقيق ما فيه صالحه، لضمان رضاء الشعب عنه، وهو ما يتستر وراءه

الديكتاتور غالبا.

أهم خصائص الديكتاتورية:

تتميز الديكتاتورية بوجه عام بخصائص معينة يمكن إجمالها فيما يلي:

- يتميز هذا النظام بأنه يزعم أنه يقدم مصلحة المجموع على المصلحة الفردية، وأنه يضحي بالمصلحة الفردية في سبيل المصلحة العامة، لذلك فإن واجبات الفرد مقدمة على حقوقه الشخصية، وهو ملزم بالتصرف وفق مقتضيات الصالح العام الذي يحدده الحاكم الديكتاتوري.
- تلغي الديكتاتورية الحرية الفردية وتمعن في مراقبة الأفراد في تصرفاتهم وفي حياتهم العامة والعائلية أو في محافلهم وخطبهم وكتاباتهم، فلا تسمح بحرية الرأي أو تكوين الأحزاب السياسية المعارضة في داخل الدولة.
- أن النظام الديكتاتوري يأتي عادة بنظام جديد مغاير للنظام السابق عليه، فلقد ساد نظام جديد في ألمانيا في عهد هتلر وكذلك الحال بالنسبة للنظام السوفيتي إبان حكم لينين كما كان الشأن بالنسبة لإيطاليا في عهد موسوليني، وكذلك في سائر الديكتاتوريات التي وجدت في العالم العربي.

ولارتباط النظام الديكتاتوري بشخصية الحاكم فهو نظام مؤقت يزول بزوال هذا الحاكم.

- تنعدم الرقابة السياسية والمسئولية في ظل الديكتاتورية التي ترفض خضوع الديكتاتور لرقابة الهيئة النيابية وعدم مسئوليته أمامها بالإضافة لضعف الرقابة القضائية في النظام الديكتاتوري للتوسع في نظرية أعمال السيادة في هذا النظام.

وعلى ذلك فإن غالبية تصرفات السلطة الحاكمة لا تخضع لأي مظهر من

مظاهر الرقابة سواء كانت سياسية أو قضائية.

تقدير النظام الديكتاتوري:

النظام الديكتاتوري بصفة عامة هو نظام غير مقبول، لما يقوم عليه من إهدار للحريات وضياع للحقوق العامة، فضلا عما يؤدي إليه من تسلط واستبداد.

وأيًا كان المبرر الذي يسوقه إلينا أنصار النظام الديكتاتوري فهو مرفوض من أساسه.

ويرى بعض الفقه أن الظروف قد تتطلب في بعض الأحيان وجود نظام ديكتاتوري كما هو الوضع في فترات الانتقال التي تتحقق في حالات انهيار نمط من أنماط الحكم ووجود آخر غيره، أو في مرحلة من مراحل تطور المجتمع من مجتمع متخلف إلى مجتمع حضاري، أو الخروج من حالة الفوضى والانحلال والخوف من انهيار أفكار ومعتقدات المجتمع، ففي كل هذه الحالات قد يتطلب الأمر وجود نظام قوي يمسك بتلابيب السلطة ويقبض على زمام الأمور ولا يوجد غير النظام الديكتاتوري ليحقق ذلك ويحول دون أن يقع المجتمع في حالة من الفوضى ويقيه من الوقوع فيها.

ونحن من جانبنا نقول بأن ذلك لا يعد مبررا أو مسوغا لوجود هذا النظام لما يجره من خراب في الدولة، فأيا كانت الأغراض والأهداف التي يسعى لتحقيقها النظام الديكتاتوري فإن ذلك ليس من شأنه أن يسبغ الشرعية عليه أو يؤدي إلى القول بوجوده أو دوامه.

ونتيجة لذلك ذهب بعض الفقه إلى القول بأن هذا النظام من خواصه أنه مؤقت لأنه يحمل في طياته عوامل فنائه وانحلاله؛ ذلك أن الكبت والاضطهاد

وخنق الحريات والتسلط والاستبداد، والرقابة على الأنفس وما يجول بالخواطر وتركز السلطات التي يقوم عليها، والجاسوسية البغيضة مما لا تحتمله الشعوب أو تقوى على الحياة في نطاقه مما يجعله نظاما مرفوضا من أساسه.

لذلك فإن هذا النظام يجب أن يرتبط بحالة الضرورة التي تفرضه وتؤدي إليه، ومن ثم يجب أن يزول بزوال الأسباب التي دعت إليه، ولا يجوز ترتيبا على ذلك أن يكون النظام الديكتاتوري نمطا من أنماط الحكم في الظروف العادية، وإنما يتعين أن يظل نظاما استثنائيا من أنظمة الحكم لا يجوز أن يحل محل الوسائل الديمقراطية التي تنتفي فيها هذه المظاهر السيئة والمشينة التي تصاحب الأنظمة الديكتاتورية، والتي تمثل في نطاقها الإرادة الشعبية مكان الصدارة والسمو بحيث تسمو هذه الإرادة على إرادة الحكام وتعلو فوقهم.

ثانيا: حكومة الأقلية:

تتركز السلطة في هذا النوع من الحكومات بيد فئة قليلة من الأفراد أو بعض العائلات أو طبقة من الطبقات وقد تعتبر حكومة الأقلية في الواقع حلقة الاتصال بين الحكم الفردي والحكم الديمقراطي أي حكم المجموع أو حكم أغلبية الشعب.

ولعل من أوضح الأمثلة على ذلك نظام الحكم في إنجلترا، إذ كانت السلطة في بداية الأمر مركزة في يد الملك لا يشاركه فيها أحد فكان الحكم على هذا النحو فرديا مطلقا، ثم وزعت السلطة بين الملك والبرلمان الذي كان مكونا من عناصر أرستقراطية سواء من حيث أعضائه أو بالنسبة للناخبين (حكومة أرستقراطية) ثم تداعى نفوذ مجلس اللوردات الأرستقراطي التكوين ليحل محله في السلطة مجلس العموم المنتخب انتخابا ديمقراطيا يشترك فيه عامة الشعب منذ سنة

١٨٣٢، بعد أن كان هذا الانتخاب قاصرا على فئة قليلة منهم يتوفر فيهم شرط النصاب المالي الذي كان مشروطا في الناخب الإنجليزي قبل ذلك التاريخ، ثم تزايدت سلطات مجلس العموم وتدعم مركزه بمقتضى قانون صدر سنة ١٩١١ يسمى بقانون البرلمان وبذلك انتقلت إنجلترا إلى نظام الحكم الديمقراطي.

ويؤخذ على نظام حكومة الأقلية أنه لم يضع معيارا دقيقا لكيفية اختيار أفضل الأفراد لتولي زمام السلطة كما لم يضع ضمانات تتضمن استمرار صلاحيتهم وعدم تطرق الفساد إليهم بعد تولي السلطة.

ونظام حكومة الأقلية لا يصلح نظاما دائما للحكم، لكنها قد تصلح في مرحلة انتقالية وتمهيدا لنظام آخر.

ثالثا: الحكومات الديمقراطية:

إذا كانت السلطة تتركز في يد فرد واحد في الحكومة الفردية وتتركز في يد فئة قليلة من الأفراد في ظل حكومة الأقلية، فإن السلطة في الحكومة الديمقراطية يباشرها الشعب، فصاحب السلطة في الحكومة الديمقراطية هو الشعب.

وسوف نتعرض بالتفصيل للديمقراطية عند الحديث عن المبدأ الديمقراطي.

الباب الثالث

المبدأ الديمقراطي

تمهيد وتقسيم:

في حديثنا عن الديمقراطية، يتعين علينا أن نتناول معنى الديمقراطية وخصائصها، ثم نتناول بعد ذلك الصور المختلفة للديمقراطية.

وعلى ذلك فسوف نقسم هذا الباب إلى فصلين: في الأول نتناول معنى الديمقراطية وخصائصها، وفي الثاني نتناول صور الديمقراطية.

الفصل الأول

معنى الديمقراطية وخصائصها

المبحث الأول

معنى الديمقراطية

الديمقراطية كلمة إغريقية الأصل، وهي مزيج من لفظين الأول Demus وتعني الشعب والثاني Cratos وتعني سلطة كما تعني حكم أو حكومة وهذا المعنى اللغوي يتطابق مع المعنى الاصطلاحي لكلمة الديمقراطية والذي يدور حول حكم الشعب أو سلطة الحكم المستمدة من الشعب وبمعنى آخر فإن هذا اللفظ المركب يشير إلى نظام الحكم الذي يستند إلى إرادة الشعب في ممارسة السلطة.

ومن الإغريق انتقلت هذه الفكرة إلى كل اللغات والحضارات القديمة والحديثة على حد سواء.

غير أن الديمقراطية ظلت فكرة نظرية، ولم تتحول إلى مبدأ قانوني قابل للتطبيق العملي إلا بعد الثورة الفرنسية، التي اعتنقت هذا المبدأ وجعلته أساسا لحكم الشعوب، كما ضمنته إعلان الحقوق، كما نص عليه دستور فرنسا الصادر سنة ١٧٩١ ولم تعد سيادة الشعب كنتيجة منطقية للمبدأ الديمقراطي نظرية فلسفية يتناولها الفلاسفة من الناحية النظرية، وإنما أخذت طريقها إلى التطبيق[(١)]. وأصبحت نظرية السيادة الشعبية مطبقة عمليا[(٢)].

وانتشرت فكرة الديمقراطية نتيجة الثورة الفرنسية إلى مختلف الدول، وأدى انتشارها إلى تغير أنظمة الحكم في مختلف البلدان فتحولت معظم الأنظمة الملكية من ملكيات مطلقة السيادة فيها للملوك، إلى ملكيات دستورية تستمد السيادة فيها من الشعب، كما تحولت الجمهوريات من جمهوريات مطلقة إلى جمهوريات دستورية أيضا[(٣)].

---

(١) د.عثمان خليل، د.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ١٠٧ وما بعدها، د.صلاح الدين فوزي: المصدر السابق ص ٣٤٦، د.محمد عبد الله العربي: دراسات في النظم الدستورية ص ١٤٩، محمد أنس قاسم جعفر: المصدر السابق ص ١١٨.

(٢) د. يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة ص ١٣٧.

(٣) د.أنس جعفر: المصدر السابق ص ١١٨.

المبحث الثاني

خصائص الديمقراطية

يتسم المبدأ الديمقراطي بمجموعة من الخصائص والسمات أهمها:

١- تقوم الديمقراطية في أساسها على أنها فكرة سياسية محضة ليست ثوبا سياسيا، وترتيبا على ذلك فهي لا تتضمن برنامجا لإصلاح المجتمع من الناحية المادية والاقتصادية، فقوام الديمقراطية هو تحقيق الحرية السياسية، فهي ليست مذهبا اجتماعيا أو هي كما عبر عن ذلك أنصارها: "عقل وقلب وليست مسألة خبز وزبد"، فمحور اهتمامها الجانب السياسي من حياة المجتمع، لا يعنيها ولا يدخل في محور اهتمامها الجانب الاقتصادي أو الاجتماعي ولا يجوز لسلطة تستند على المبدأ الديمقراطي أن تتدخل في الجانب الاقتصادي والاجتماعي، أو أن تسعى إلى تنظيمه ووضع قيود عليه؛ لأن الديمقراطية تهتم فقط بالحرية والمساواة دون الجانب الاجتماعي والاقتصادي.

لذلك يقال عن الديمقراطية بأنها مذهب روحي وليس مادي، فهي مسألة أخلاقية تسعى إلى أن يسود العدل، وقد دافع عنها روسو باعتبارها مذهب سياسيا محضا.

٢- أن المبدأ الديمقراطي يقوم على أساس أن أفراد الشعب الذين يسهمون في تكوين إرادة الأمة يقومون بذلك باعتبارهم أفرادا مجردين عن المصالح التي ينتمون إليها دون اشتراط انتمائهم إلى طائفة معينة أو حرفة معينة أو فئة محددة، فهم يسهمون في تكوين إرادة الأمة على أساس كونهم أفرادا في المجتمع فحسب، وهو ما أدى إلى القول بأن الديمقراطية مذهب فردي يؤسس على

عدم وجود واسطة بين الفرد والمساهمة في تكوين إرادة الأمة، فالديمقراطية تؤسس وفقا لذلك على أساس المذهب الفردي وما يقام عليه من نظرية للحقوق والحريات الطبيعية للأفراد[1].

٣- أن الديمقراطية تقوم على أساس إقرار إسناد مبدأ السيادة للأمة أو الشعب، فالسيادة الشعبية أو سيادة الأمة قوام المبدأ الديمقراطي، والسيادة في منطق هذه النظرية لابد وأن تستند إلى الشعب في مجموعه.

٤- أن الديمقراطية تسعى إلى وضع النظام الذي يحقق الحرية السياسية للأفراد، وحتى يتسنى للشعب ممارسة سلطاته فإنه يتعين أن يكون حرا دون أية قيود، ولكن هذه الحرية ليست حرية مطلقة بل الحرية المنظمة التي توازن بين مصلحة الفرد ومصلحة المجتمع. الأمر الذي يفرض ضرورة وضع الضوابط التي تكفل ممارسة هذه الحرية، إذ بعد هذه الضوابط تتحول الحرية إلى فوضى، وهذه الضوابط ليس الهدف فيها تقييد الحرية أو الحد منها وإنما الهدف صيانة الحرية ذاتها والمحافظة عليها، الأمر الذي يؤدي إلى عدم جواز تقييد الحرية إلا بالقدر الذي يؤدي إلى صيانتها والمحافظة عليها ولا يتحقق ذلك إلا بوجود دستور، وأن يكون القانون السائد مطابقا لهذا الدستور وذلك بإقرار مبدأ دستورية القوانين، كما يتعين أن تكون اللوائح الصادرة من السلطة التنفيذية متفقة مع القانون وهو ما يؤدي إلى ضرورة مشروعية اللوائح ويتحقق في النهاية تدرج القواعد القانونية واحترام القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى فيتحقق مبدأ سيادة

---

(١) د.عثمان خليل، د.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ١٠٩- ١١١ ويراجع الهامش، د.يحيى الجمل: المصدر السابق، ص ١٣٧، ١٣٨.

القانون، وهو ما يحقق في ذات الوقت الدولة القانونية [1].

٥- أن الديمقراطية تقوم على أساس عمومية المشاركة من قبل مجموع الشعب وذلك بالسماح لأكبر عدد من الناس في المشاركة في الحكم، نجد أن ذلك لا يعني ضرورة مشاركة لكل الأفراد، وإنما تقتصر ممارسة الحقوق السياسية على من لهم حقوق ممارستها ومن ثم فإن القصر الذين لم يبلغوا سن الرشد السياسي [2]، والمحكوم عليهم في بعض الجرائم الجنائية أو الذين انتهت خدمتهم لارتكابهم جرائم تتعلق بالشرف والاعتبار، والمحجور عليهم وكذلك المصابون بأمراض عقلية [3]، وعمومية المشاركة كما سبق لا يعني ضرورة مشاركة الجميع، فدائما يكتفى بأغلبية مجموع الشعب، كما أنه يؤخذ بالأغلبية أيضا في اتخاذ القرارات، ومن ثم لا يتطلب إجماع جميع من شاركوا في اتخاذ القرار وأن يكتفي بالأغلبية.

٦- كما أن الديمقراطية تستلزم تعدد المؤسسات التي تمارس وظائف الدولة مما استلزم أن يكون توأم المبدأ الديمقراطي مبدأ آخر من الأهمية والخطورة بمكان وهو مبدأ الفصل بين السلطات؛ لأن المبدأ الديمقراطي يرفض تركز سلطات الشعب أو سيادة الأمة في سلطة واحدة؛ لأن ذلك يؤدي صيرورة هذه السلطة مطلقة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة، الأمر الذي يقضي توزيع محاور السيادة على هيئات متعددة تراقب كل منها الأخرى كالحكومة

---

(١) د.عثمان خليل، د.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ١١٠.

(٢) الرشد السياسي يختلف عن الرشد المدني: فالأول يتحقق ببلوغ الفرد ثمانية عشر عاما في حين أن الثاني لا يتحقق إلا ببلوغه الواحد والعشرين عاما.

(٣) للمزيد من التفاصيل: د.صلاح الدين فوزي: المصدر السابق ص ٣٤٧ وما بعدها.

والبرلمان[1].

٧- كما تقوم الديمقراطية على ضرورة الانتخاب كوسيلة ضرورية للتعرف على رأي الشعب صاحب السيادة، والانتخاب ضروري سواء في اختيار الحكام، أو في اختيار أعضاء المجالس الشعبية. ونظرا لأن الديمقراطية تقوم على أساس المساواة، فمن ثم يكون جميع أفراد المجتمع لهم حقوق سياسية متساوية وعلى ذلك يجب التوسع في إقرار مبدأ الاقتراع العام الذي يتيح لأكبر قدر من الشعب المشاركة في الانتخاب[2].

الفصل الثاني

صور الديمقراطية

سبق أن أشرنا إلى أن المبدأ الديمقراطي يقوم على أن السلطة يباشرها الشعب بمقتضى السيادة الشعبية، أما طريقة ممارسة الشعب لهذه السلطة، وكيفية إعمال الأمة لسيادتها فهو أمر متباين إذا لم تسر الدول منذ معرفة المبدأ الديمقراطي على وتيرة واحدة وفهم محدد لتحقيق السيادة الشعبية، بل إن التطبيق أسفر عن وجود صور ثلاث للديمقراطية وهي:

١- إما أن يباشر الشعب الحكم بنفسه دون واسطة، وهذه هي الديمقراطية المباشرة.

---

(١) لمزيد من التفصيل: د.عثمان خليل و د.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص١١٠ وما بعدها، صلاح الدين فوزي: المصدر السابق ص٣٤٦ وما بعدها.

(٢) د.محسن خليل و د.سعد عصفور القانون الدستوري والنظم السياسية، القسم الثاني، ص٤٦ وما بعدها.

٢- وإما أن تقتصر مهمة الشعب على اختيار نواب ينوبون عنه في ممارسة السيادة، وهذه هي الديمقراطية النيابية.

٣- وإما أن يحكم الشعب عن طريق مجلس نيابي (ديمقراطية نيابية)، وإلى جانب ذلك يشارك الشعب في بعض الأمور الهامة (ديمقراطية مباشرة)، وهي الديمقراطية شبه المباشرة أو نصف المباشرة.

المبحث الأول

الديمقراطية المباشرة

القاعدة في الديمقراطية أن يتولى الشعب بنفسه - دون وساطة نواب عنه- سلطة الحكم في كل مظاهرها من تشريع وتنفيذ وقضاء، ومن ثم لا يوجد نواب ينوبون عن الشعب في ممارسة الحكم لأن الشعب يمارس هذه المظاهر بنفسه ومباشرة.

إذ يجتمع أفراد الشعب الذين لهم حق ممارسة الحقوق السياسية في هيئة جمعية شعبية (جمعية الشعب)، ويقرون بأنفسهم القوانين كما يعينون الموظفين القائمين بالسلطة التنفيذية والقضاة المؤقتين المكلفين بالنظر في منازعات الأفراد، ولهذه الجمعية الشعبية الحق في الفصل بنفسها في بعض القضايا الهامة. وواضح من هذا النظام أن الشعب يتولى بنفسه السلطة التشريعية كما يعين أفراد السلطتين التنفيذية والقضائية ويتولى السلطة القضائية في الأحوال الهامة.

ففي هذه الصورة يكون فيها المحكومون هم الحكام حقيقة دون واسطة، وهذه الصورة اختفت ولا تتحقق إلا في بعض المقاطعات الجبلية في سويسرا القليلة العدد من السكان.

ولقد كان روسو من أنصار الديمقراطية المباشرة، ويعتبر أكبر مدافع عنها، ويرى فيها الترجمة الحقيقية لمبدأ السيادة الشعبية؛ لأنه يرى أن السيادة وحدة واحدة ولا يجوز التنازل عنها، كما أن الإرادة العامة (إرادة الشعب) لا يمكن تمثيلها، وأن الديمقراطية النيابية في نظر روسو ليست إلا نتيجة لضعف الروح الوطنية وفتورها وهي لذلك دون الديمقراطية المباشرة. وكانت هذه الصورة هي السائدة في المدن الإغريقية القديمة أثينا وإسبرطة غير أنه لو لاحظنا أن الديمقراطية التي كانت مطبقة في المدن الإغريقية كانت تحرم النساء والعبيد ولا يمارسها إلا الأحرار ومن ثم لا يمارس الديمقراطية المباشرة إلا عدد قليل كان لا يتجاوز عشر سكان المدينة، ومن ثم كان ذلك أشبه بالنظام الأرستقراطي.

مزايا الديمقراطية المباشرة:

لاشك أن الديمقراطية المباشرة هي الصورة المثلى للديمقراطية الصحيحة وأكثرها تحقيقا لمبدأ سيادة الأمة، فالشعب يتولى بنفسه كل مظاهر السيادة، من تشريع وتنفيذ وقضاء. على خلاف النظام النيابي الذي ينيب الشعب فيه نوابا عنه ليمارسوا السيادة ويكون الشعب بعيدا عن الرقابة أوقاتا طويلة وتكون الإرادة الفعلية هي إرادة النواب لا إرادة الشعب نفسه، ولا نزاع في أن إرادة النواب قد تتفق وقد تختلف مع إرادة الشعب نفسه. ولا جدال في أن الديمقراطية الصحيحة تقتضي منطقيا أن الشعب صاحب السيادة يمارسها بنفسه دون وساطة.

عيوب الديمقراطية المباشرة:

مع التسليم أن الديمقراطية المباشرة هي الصورة التي تحقق احترام مبدأ السيادة الشعبية، وأكثرها انطباقا على المنطق والعقل إلا أن هناك أسبابا عديدة دعت إلى عدم انتشار الديمقراطية المباشرة:

١-صعوبة تطبيق الديمقراطية المباشرة عمليا: هذه الصورة للديمقراطية يتعذر بل يستحيل تطبيقها في الدول الشاسعة المساحة والكبيرة العدد في السكان؛ لذلك فإن هذه الصورة لا تتحقق الآن واختفت من التطبيق ولا توجد إلا في بعض المقاطعات الجبلية قليلة السكان أما في الدول المعاصرة فيستحيل جمع الملايين أو مئات الملايين في صورة جمعية الشعب وفي مكان واحد وبصفة دورية، فإذا اجتمع الناس في فترات متباعدة، أو فوضوا بعضهم البعض في ممارسة السيادة فإن ذلك يؤدي إلى البعد عن الديمقراطية المباشرة وتحولها إلى ديمقراطية نيابية.

٢-إن ممارسة شئون الحكم أصبحت تقتض خبرة فنية خاصة، سواء من حيث التشريع أو التنفيذ أو القضاء مما يصعب على العامة البت فيها، كما أن تعقد وظائف الدولة أدى إلى استحالة الوصول إلى قرارات صائبة إذا ترك ذلك للأفراد تطبيقا للديمقراطية المباشرة.

٣-أدت الديمقراطية إلى نتائج غير مرضية، ذلك أن مناقشة الجمعيات الشعبية للأمور المعروضة لم تكن مناقشة جدية مفيدة، فالقوانين التي تعرض على الجمعية الشعبية من إعداد الموظفين الذين عينتهم لذلك، ويؤخذ الرأي عليها بالموافقة جملة واحدة نظرا لتعذر بحث الأمور ومناقشتها بدقة وجدية لعدم توفر الكفاءة اللازمة في هذه الجمعيات ولتأثرها برجال الدين والموظفين ورجال الأعمال والخطباء الملهمين، مما يفقد ما تصل إليه جمعية الشعب من كل قيمة وعدم تعبيرها عن إرادة الشعب.

ويضرب الفقه مثلا لضياع الوقت في مناقشات عقيمة أنه في إحدى المقاطعات السويسرية أخذت جمعية الشعب تناقش في إباحة أو عدم إباحة الرقص أيام الآحاد لمدد طويلة، في حين أقر مشروع القانون المدني في جلسة واحدة.

لذلك عدلت عنها معظم الولايات السويسرية التي كانت تطبق الديمقراطية المباشرة.

٤- تعقد وظائف الدولة في العصر الحاضر: من أكبر عيوب هذا النظام عرض مسائل الدولة - التي تشعبت وتعقدت وأصبحت تعتبر فنية دقيقة تحتاج إلى علم وخبرة ودراية ومستوى معين من الثقافة سواء أكانت تشريعية أم غير تشريعية - على الشعب، فضلا عن أن بعض هذه الاختصاصات تتسم بالسرية ومناقشتها عن طريق جمعية الشعب يؤدي إلى تعريض الأمة إلى الخطر.

٥- قد يستطيع الشعب أن يبدي رأيه في بعض المسائل العامة الهامة ولكنه يعجز قطعا عن إبداء الرأي السليم في المسائل الفنية وما أكثر هذه المسائل في الدولة الحديثة خصوصا وأن المسائل المعروضة على جمعية الشعب قد لا تدرس بالعناية المطلوبة.

٦- إعمال هذه الصورة يتطلب مستوى معين من الرقي والحضارة والثقافة وهذا غير متوفر في معظم الشعوب.

وجملة القول أن الديمقراطية المباشرة إذا كانت تعد أكمل النظم السياسية من الناحية النظرية إلا أنه من العسير الأخذ بها في العصر الحالي فلا يتصور جمع مئات الملايين في دول مترامية الأطراف في صعيد واحد، وإذا تصورنا إمكانية اجتماعها فقد يؤدي ذلك إلى توجيهها توجيها خاطئا عن طريق زعيم منتصر أو خطيب ملهم، أو رجل دين.

المبحث الثاني

الديمقراطية شبه المباشرة

هذه الصورة تعتبر نظاما وسطا بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية، لذلك فإنها تجمع خصائص كل منهما، فإذا كان كل الشعب في الديمقراطية المباشرة هو الذي يتولى ممارسة السيادة بنفسه وفي الديمقراطية النيابية ينيب الشعب غيره في ممارسة وظائف السيادة.

تقوم الديمقراطية شبه المباشرة على أساس وجود برلمان منتخب ولكن مع احتفاظ الشعب ببعض مظاهر السيادة للرجوع إليه في بعض المسائل الهامة. وهو مظهر من مظاهر الديمقراطية المباشرة، لذلك تسمى هذه الصورة "بنصف المباشرة"، فهي وسط بين المباشرة وغير المباشرة حيث لا تترك كل المسائل للبرلمان بل يحتفظ الشعب لنفسه بالبت في بعض المسائل الهامة خاصة التشريع، لذلك فإنه في الديمقراطية شبه المباشرة يكون الشعب هو السلطة الرابعة بجانب السلطات الثلاث.

وقد بدأ نظام الديمقراطية شبه المباشرة في الظهور في القرن ١٩ في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، وكندا واستراليا وجنوب أفريقيا والدول الثلاث الأخيرة كانت تخضع للتاج الملكي الإنجليزي ثم بدأ في الذيوع والانتشار في القرن العشرين لاسيما في الدساتير التي وضعت بعد الحرب العالمية الأولى نتيجة لانتشار المبدأ الديمقراطي والرغبة في تجنب العيوب التي بدت من النظام النيابي[(١)].

---

(١) د. عثمان خليل، د.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ١٤٣، د.محمد عبد الله العربي: المصدر السابق ص ١٧٢.

مزايا الديمقراطية شبه المباشرة:

١- الديمقراطية شبه المباشرة أقرب إلى المثل الأعلى للديمقراطية من الشكل النيابي الذي يقتصر على مجرد انتخاب الشعب لنواب يمثلونه.

٢- تعمل الديمقراطية شبه المباشرة على تفادي الخلافات بين الأغلبية البرلمانية وهيئة الناخبين فقد يرى البرلمان رأيا يخالف رأي هيئة الناخبين، ومن ثم فإن الديمقراطية المباشرة تعلي رأي هيئة الناخبين على رأي الأغلبية البرلمانية.

٣- تضعف الديمقراطية شبه المباشرة من سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين، ذلك أن رأي الناخبين يقوم على عقيدتهم الشخصية ومن ثم فإن الأفراد حينما يمارسون سلطة الحكم عن طريق الديمقراطية المباشرة لا يتأثرون بالضغوط الحزبية.

٤- يستطيع الشعب في الديمقراطية شبه المباشرة تحقيق رغباته وتنفيذها بطريق سلمي دون حاجة إلى ثورة أو انقلاب وبالتالي يتحقق الاستقرار للحكومة.

٥- تحول الديمقراطية شبه المباشرة دون استبداد البرلمان بالتشريع حيث يمكن الرجوع للشعب في صنع القوانين وإقرارها، وتستطيع هيئة الناخبين التدخل في العملة التشريعية.

٦- تكون القوانين في الديمقراطية شبه المباشرة أكثر اتفاقا مع رغبات الشعب مما يكفل قبولها وحسن تنفيذها فضلا عن أن الشعب يمكن أن يحقق رغباته وينفذها بطريقة سليمة.

عيوب الديمقراطية شبه المباشرة:

وجه رجال الفقه النقد للديمقراطية شبه المباشرة لما تنطوي عليه من بعض العيوب، وكل ما قيل من عيوب في الديمقراطية المباشرة ينطبق على الديمقراطية

شبه المباشرة في المسائل التي يرجع فيها للشعب، إلى جانب ذلك فقد وجه إليها العيوب الآتية:

١- احتفاظ الشعب ببعض مظاهر السيادة وممارسته لها، رغم عدم كفاءة بعض فئات الشعب لفهم المسائل التشريعية والفنية التي لا يتهيأ فهمها إلا بعد دراسة خاصة وطويلة فضلا عن أن هذه المسائل تحتاج إلى درجة من الثقافة والرقي والتحضر وهو ما لا يتوفر للأغلبية العظمى.

٢- قد لا يسبق الاستفتاء وهو أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة مناقشات كافية تتيح بمقتضاها دراسة المسائل دراسة عميقة هادئة، ومن ثم فإن القرارات محل الاستفتاء قد تقرر على عجل ودون فهم كامل لمضمونها مما يجعل الاستفتاء عديم القيمة.

٣- عدم الخبرة الكافية للشعب قد تدفعه للإسراف في اقتراح قوانين تتكلف نفقات باهظة أو يرفض قوانين ذات إيراد للخزانة مما يرهق الميزانية.

٤- كما أن الشعوب لا تستطيع مشاركة البرلمان في الحكم لعدم كفاءتها للقيام بهذه المهمة؛ لأن الكثرة من الشعب لا تتوفر فيه الكفاءة والخبرة اللازمة لممارسة هذه السلطات.

٥- كثرة اشتراك الشعب في التشريع، يقلل من هيبة المجالس النيابية.

٦- يمكن التأثير على الجماعات الشعبية وتوجيهها والتأثير عليها وفقا لرغبة تيارات رجعية محافظة.

٧- كثرة دعوة الشعب للاشتراك في المسائل الهامة، قد تدخل الملل إلى نفسه مما يدفعه للتراخي في إبداء الرأي. كما أن تكرار دعوة الشعب للاستفتاء من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل المصالح الخاصة مما يؤثر على مستوى الإنتاج في

الدولة.

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة:

للديمقراطية شبه المباشرة بعض المظاهر يتحتم تحقيقها حتى تكون كذلك، إلا أنه لا يتحتم توفرها جميعا في النظام حتى يكون النظام ديمقراطية شبه مباشرة، بل يكفي أن تتحقق بعض هذه المظاهر وهي:

أولا: الاستفتاء الشعبي:

الاستفتاء الشعبي أسلوب من أساليب ممارسة الديمقراطية شبه المباشرة أخذ اسمه من التقاليد القديمة لنظم الحكم في المقاطعات السويسرية. فقد كانت المقاطعات السويسرية تكون فيما بينها مجلسا ذا اختصاصات تشريعية، وكانت كل مقاطعة تمثل في المجلس بمندوبين اثنين تزودهما بتعليمات محددة لا يجوز لهما مخالفتها أو تجاوزها إلا بعد الرجوع إليها. وكان الأسلوب أن تطرح المسألة التي حدثت في المجلس على شعب المقاطعة للمراجعة، وأول ما نلاحظه أن الرجوع إلى الشعب هو بقصد أخذ رأيه في موضوع لم يفوض فيه المندوبان أصلا، فهو يختلف اختلافا أصليا عن انتخاب الأشخاص سواء كان الشخص رئيسا للدولة أو نائبا في البرلمان، ومع أنه كانت للاستفتاء الشعبي تطبيقات معاصرة للثورة الفرنسية وبعدها في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية إلا أن أهمية الاستفتاء الشعبي بدأت في الظهور بعد الحرب العالمية الأولى في دول وسط أوربا، فبدلا من أن يكون الاستفتاء الشعبي طريقا احتياطيا يوجد مع النظام النيابي أو عاملا ثانويا بجواره، أدخل في صلب النظام الدستوري وأصبح موازيا للتمثيل النيابي لتلافي العيوب التي ظهرت من هذا النظام ويتحقق الاستفتاء في الرجوع إلى الشعب لمعرفة رأيه في موضوع معين.

أهم صور الاستفتاء الشعبي:

يتخذ الاستفتاء الشعبي في التطبيق صورا عدة، نجمل أهمها فيما يلي:

١- **من حيث وجوب إجرائه:** ينقسم الاستفتاء الشعبي إلى قسمين: أحدهما، الاستفتاء الإجباري، والآخر الاستفتاء الاختياري أو الجوازي. ويقوم هذا التقسيم على أساس مدى ترخص السلطة بالقيام به من عدمه، فإذا ألزمها الدستور في موضوع معين بالرجوع إلى الشعب لأخذ رأيه فهذا هو الاستفتاء الإجباري، وإن كان الدستور أجاز لها أن تتعرف على رأي الشعب كان استفتاء جوازيا أو اختياريا.

٢- **من حيث الموضوع:** ينقسم الاستفتاء الشعبي إلى الاستفتاء الدستوري إذا اتصل بقوانين دستورية، والآخر استفتاء تشريعي إذا كان موضوعه يتعلق بالتشريع العادي، أي تلك التي تصدر من البرلمان في صور قوانين، كما يمكن أن يكون الاستفتاء موضوعه من الموضوعات السياسية.

٣- **من حيث قوته الإلزامية أو الأثر المترتب عليه:** يختلف الاستفتاء من حيث القوة القانونية التي تقرر للرأي الذي يبديه الشعب في الاستفتاء أو أثره، فثمة استفتاء ملزم والآخر استشاري، والأول هو الذي تلتزم الحكومة أو البرلمان بنتيجته، على عكس الثاني فالحكومة أو البرلمان ليست ملزمة بوجوب اتباع نتيجته وإن كان ذلك يضع البرلمان، كما يضع الحكومة في حرج شديد لمخالفتهما ما انتهى إليه الاستفتاء خصوصا في البلاد ذات الرأي العام القوي، فمخالفة الاستفتاء يضع السلطة التي خالفته في مهب الريح وتخاطر بوجودها.

٤- **من حيث ميعاده:** ينقسم إلى استفتاء سابق على القانون وآخر لاحق له، فقد يتم الاستفتاء على فكرة القانون وهو في مراحله الأولى كمجرد اقتراح وهو

السابق على القانون، وقد يتم بعد اكتمال مراحل ميلاد القانون، والأول يفرض على البرلمان مناقشة الاقتراح دون أن يكون البرلمان ملزما باكمال مراحل الاقتراح، وفي الصورة الثانية فإن الاستفتاء يعد بمثابة تصديق من الشعب على القانون ويصير بعد الموافقة عليه نافذا.

ثانيا الاقتراح الشعبي:

وهو حق عدد معين من الناخبين في اقتراح القوانين ويلتزم البرلمان بمناقشة هذا الاقتراح، فإذا وافق عليه كان بها وإذا لم يوافق يتحتم اللجوء إلى الشعب في صورة استفتاء، وتسمح القوانين في هذه الحالة للبرلمان بأن يتقدم هو الآخر بمشروع آخر ويعرض هذا وذاك على الشعب لاختيار أحدهما، وعلى ذلك فالبت في الاقتراح يؤدي حتما إلى اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي. والاقتراح الشعبي يتيح للشعب أن يشارك في مراحل التشريع عن طريق مساهمته بالاقتراح وهو يأخذ صور شتى فقد يقدم الاقتراح كاملا من حيث الشكل ومحررا مادة مادة، وقد يقدم في شكل غير كامل بأن يقتصر دور الشعب على أن يطلب من البرلمان أن يضع تشريعا في شأن من الشئون وقد انتشر الاقتراح الشعبي في الولايات المتحدة وسويسرا وكندا وجنوب أفريقيا.

ثالثا: الاعتراض الشعبي:

يقصد به حق عدد معين من الناخبين في الاعتراض على قانون صادر من البرلمان في خلال مدة معينة بعد صدور القانون، وتشترط بعض النظم التي أخذت بهذا النظام أن يكون عدد المعترضين لا يقل عن ٥٪ أو ١٠٪ خلال المدة المحددة، بحيث إذا انقضت هذه المدة فلا يجوز الاعتراض. ولا يترتب على الاعتراض سقوط القانون، وإنما يوقف نفاذ القانون ويعرض على الشعب لاستفتائه فيه. فإذا

وافق الشعب على الاعتراض سقط القانون فالاستفتاء الشعبي لازمة حتمية للاعتراض الشعبي.

رابعا: إقالة الناخبين نائبهم:

تجيز الديمقراطية شبه المباشرة لعدد معين - ربع الناخبين أو خمسهم - سلطة إقامة وعزل النائب الذي اختاروه، وذلك قبل انتهاء مدة نيابته إذا ظهر لهم أنه خرج عن المهمة التي اختير من أجلها، وقد يتبع ذلك في إقالة الموظفين والقضاة المنتخبين، ويعاد الانتخاب ويسمح للنائب بأن يرشح نفسه ليتمكن من الدفاع عن نفسه ويمكن أن يضمن دفاعه ورقة التصويت، فإذا فاز يتحمل الناخبون الذين طلبوا إقالته بمصاريف الانتخاب لذلك غالبا ما يدفعون كفالة مالية تقدم مع طلب إقالة النائب.

خامسا: الحل الشعبي:

بمقتضاه يستطيع عدد معين من الناخبين طلب حل الهيئة النيابية وعزل أعضائها كلهم، وحينئذ يعرض الأمر على الشعب، باستفتائه فيه، فإذا وافقت عليه الأغلبية اعتبر المجلس منحلا وتعين إجراء انتخابات جديدة وتتشدد النظم التي تأخذ بذلك، فبعضها تشترط موافقة أغلبية عدد الناخبين، والبعض الآخر يشترط أغلبية المصوتين في الاستفتاء.

سادسا: عزل رئيس الجمهورية:

قررت بعض الدساتير حق الشعب في عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة رئاسته إذا ظهر أنه جاوز المهمة التي اختير من أجلها، وذلك بناء على طلب عدد معين كالثلثين من أعضاء البرلمان بناء على طلب عدد معين من الناخبين، ثم

يعرض على الشعب في استفتاء عام وفي هذه الحالة فإنه يمتنع على رئيس الدولة القيام بمهامه حتى يتم الاستفتاء فإن وافق الشعب على عزله فإنه يعزل، أما إذا لم يوافق فإن ذلك يكون بمثابة إعطائه ثقة ويستمر مدة جديدة.

وقد قضى دستور فيمر في ألمانيا الصادر في ١٩١٩/٣/٢٢ على هذه الحالة وقد نص هذا الدستور أنه في حالة عدم موافقة الشعب على عزل الرئيس فإن ذلك يعتبر بمثابة تجديد لانتخاب رئيس الجمهورية ويتعين حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة.

سابعا: النزاع بين الحكومة والبرلمان:

ويضيف البعض صورة أخرى من صور الديمقراطية شبه المباشرة وهي صورة النزاع بين الحكومة والبرلمان، وهي الصورة التي نص عليها دستور ١٩٧١ في مصر في المادة ١٢٧ من الدستور في حالة ما إذا كان البرلمان يريد تقرير المسئولية التضامنية للوزارة، فهذه المادة لم تطلق سلطة البرلمان في سحب الثقة من الحكومة مجتمعة، وإنما خولت لرئيس الجمهورية أن يرد تقرير البرلمان بمسئولية الحكومة إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقرار التقرير بالمسئولية من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين الحكومة والمجلس على الاستفتاء الشعبي (١).

(١) د.صلاح الدين فوزي: المصدر السابق ص ٣٦٨

المبحث الثالث

الديمقراطية النيابية

يطلق هذا النوع من الديمقراطية على النظام الذي لا يتولى فيه الشعب بنفسه مباشرة مظاهر السيادة، وإنما يكتفي باختيار أشخاص يطلق عليهم اسم "النواب" وهؤلاء النواب ينوبون عنه في ممارسة مظاهر هذه السيادة فهم الذين يتصرفون باسمه ويديرون شئونه ويمارسون سلطته وهي الصورة السائدة الآن في معظم الدول، ويتم اختيار النواب من جانب الشعب بالانتخاب لفترة زمنية محددة. وقد تأسست الديمقراطية النيابية على أساس عملي وهو استحالة الأخذ بالديمقراطية المباشرة، وأساس منطقي في أنه لو مارس الشعب الديمقراطية المباشرة فإنه ينقصه الثقافة والخبرة والوعي وأن ما يملكه الشعب هو اختيار من يتوسم فيهم الكفاية والمقدرة، فجوهر النظام النيابي يقوم أساسا على وجود برلمان منتخب بواسطة الشعب لفترة محددة لمباشرة السلطات باسم الشعب ولحسابه، سواء كان البرلمان يتألف من مجلس واحد كما هو في مصر، أو من مجلسين كما هو في الولايات المتحدة، وفرنسا وإنجلترا.

وقد نشأ هذا النظام تدريجيا في إنجلترا خلال عدة قرون ابتداء من القرن الثامن عشر الميلادي، ويعتبر الإنجليز أن ذلك من مفاخرهم حيث يعتبرون المجلس النيابي الإنجليزي المكون من مجلس النواب ومجلس العموم من مفاخرهم ويطلقون على هذا المجلس أم البرلمانات The mother of parliaments، والمجلسان بتقاليدهما النيابية البرلمانية لم يتحققا نتيجة تشريع معين أو عملية إصلاحية، وإنما

تحققا تدريجيا نتيجة تطور تاريخي يصعب رده إلى تاريخ محدد [1].

وسنتناول فيما يلي أهم المسائل المتعلقة بالديمقراطية النيابية.

مبررات النظام النيابي:

يمكن إبراز مبررات النظام النيابي فيما يلي:

١- يقوم المبدأ الديمقراطي على أساس أن الشعب مصدر السلطات، ونظرا لاستحالة مباشرة الشعب لسلطاته بنفسه للزيادة الضخمة في أعداد مواطني الدولة وصعوبة تجميعهم في مكان واحد واتساع رقعة إقليم الدولة. مما أدى إلى قيام مواطني الدولة باختيار من يقوم بالتعبير عن إرادتهم.

٢- دقة الموضوعات السياسية وتعقد مشاكلها وصلت في بعض الدول المعاصرة إلى درجة لا تسمح لمجموع المواطنين أن يجدوا الوقت اللازم أو الكفاية الضرورية واللازمة لعلاج هذه المشاكل بأنفسهم ومن الجهة المقابلة فإنهم يستطيعون أن يختاروا من هم أصلح - سواء من حيث الكفاءة والتخصص والممارسة - للقيام بهذه المهمة.

ويلاحظ أن الأخذ بالديمقراطية النيابية يعني الأخذ بنظام نيابي خالص، يكون خلوا من أية شائبة من شوائب الديمقراطية المباشرة من ناحية، ويؤدي إلى وجوب عدم الاستعانة بأي مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة من ناحية ثانية.

---

(١) د.عثمان خليل، د.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ١٣٤

صلة النظام النيابي بالمبدأ الديمقراطي:

يقوم النظام النيابي على أساس وجود برلمان منتخب كله أو معظمه بواسطة الشعب ولمدة معينة. وقد أثير التساؤل: هل يمكن اعتبار إرادة ممثلي الشعب الممثلة في أعضاء البرلمان هي الإرادة العامة للشعب نفسه وما أساس ذلك.

قيل في هذا الصدد عدة نظريات:

١. نظرية النيابة:

ومضمون هذه النظرية أن نواب الشعب يمارسون مظاهر السيادة باسمه ولحسابه باعتبار هؤلاء النواب وكلاء أو ممثلين للأمة، لذلك فإن آثار تصرفاتهم تنصرف إلى الأصل وهو الشعب، وهذه النظرية مستعارة من فكرة الوكالة أو النيابة في القانون المدني وبمقتضاها يكون لشخص يسمى النائب أو الوكيل أن يجرى تصرفا لحساب شخص آخر يسمى الموكل أو الأصيل أو المنيب، بحيث ينصرف التصرف إلى ذمة الأخير وليس إلى ذمة الوكيل. وترتيبا على ذلك فإن أي عمل يصدر من نواب الأمة يكون بمقتضى النيابة أو الوكالة كما لو صدر من الأمة ذاتها.

وقد وجه إلى هذه النظرية عدة اعتراضات منها:

١. أنها تعتبر الانتخاب وكالة مع أنه مجرد اختيار.
٢. فوق أنها تجعل النواب يريدون بدلا من الأمة مع أن الإرادة لا تنتقل ولا يمكن لشخص أن يريد بدلا من غيره لكون الإرادة لصيقة بالشخصية الإنسانية.
٣. كما أنها تفترض أن الأمة باعتبارها شخصا معنويا يوكل النواب، مع أن الذي يتمتع بالشخصية الاعتبارية الدولة وليست الأمة.
٤. إلى جانب أن الوكالة تجيز للأصيل إلغاءها والحد منها وهذا غير جائز؛ لأن

الأمة بعد اختيار البرلمان لا يجوز لها أن تتدخل في أعماله استنادا على مبدأ استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين.

٢. نظرية العضو:

تفترض هذه النظرية أن الأمة شخص معنوي له إرادة يعبر عنها بواسطة عضو، هذا العضو لا يمكن أن نفصله عن الشخص المعنوي فلا يوجد شخصان وإنما يوجد شخص واحد فالشخص المعنوي واحد وهو الشخص الكلي، وهي نظرية تقوم أيضا على الاعتراف للأمة بالشخصية المعنوية كسابقتها.

ولهذا الشخص إرادة جماعية يعبر عنها عضو هو الحكومة وذلك مثل اللسان المعبر عن إرادة الإنسان والسمع بالنسبة للأذن. فهذه جميعا لا يمكن الفصل بينها، ولا يخفى أن هذه النظرية تقوم على أساس وهمي وهو افتراض أن الأمة شخص موجود له إرادة إلى جانب أنها تشبه الشخصية المعنوية بالأشخاص الطبيعيين وهذا غير جائز كما أنها لا تفصل بين أشخاص الحكام والدولة طالما أن الحكام هم مصدر إرادة الأمة وهو ما يمكن أن يؤدي إلى الاستبداد والتسلط فضلا عن أنها تعترف للأمة بالشخصية الاعتبارية.

وقد استقر الرأي الصحيح على عدم جواز الاعتماد على أي نظرية من النظريات وذلك لبحث صلة النظام النيابي بالنظام الديمقراطي وإنما الذي يجب أن نستند عليه هو الضرورات العملية التي أدت إلى الأخذ بهذا النظام.

أركان النظام النيابي:

تنحصر أركان النظام النيابي إلى تميزه عن غيره من أنظمة الحكم فيما يأتي:

١. برلمان منتخب من الشعب.

٢. النائب يمثل الأمة كلها.

٣. استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين.

٤. انتخاب البرلمان لمدة محددة.

أولا: برلمان منتخب من الشعب:

يجب أن يتحقق في النظام النيابي برلمان سواء تكون من مجلس واحد أو مجلسين يتمتع بسلطات واسعة وحقيقية في مجال التشريع كما يساهم في إدارة شئون الدولة عن طريق ممارسته الرقابة على الحكومة فإذا لم يكن مختصا بالتشريع أو إذا كانت اختصاصاته استشارية فلا يتحقق النظام النيابي، كما أنه لا يعد البرلمان كذلك إلا إذا كان عن طريق الانتخاب من الشعب فإذا كان معينا أو كانت أغلبيته معينة فلا يتحقق النظام النيابي ويستوي في ذلك أن يكون البرلمان مكونا من مجلس أو مجلسين.

ثانيا: النائب يمثل الأمة بأسرها:

يقوم النظام النيابي على أن النائب يمثل الأمة بأسرها وقد انتشر هذا المبدأ بعد الثورة الفرنسية على عكس ما كان سائدا قبلها، حيث كان النائب يمثل دائرته فقط بمقتضى نظرية "الوكالة الإلزامية" ويترتب على تمثيل النائب لدائرته وفقا لنظرية الوكالة الإلزامية النتائج الآتية:

. أن الناخبين يمكن لهم إملاء تعليمات وتوجيهات ملزمة للنائب.

. حق الناخبين في عزل النائب ولو لم تنته مدته.

. يجب على النائب أن يلتزم بتوجيهات وتعليمات ناخبيه.

. التزام النائب بتقديم كشف حساب لناخبيه والتوضيحات التي يطلبها ناخبوه عن عمله.

٥. النائب يسأل عن أعمال نيابته.

٦. يتحمل الناخبون مصاريف نائبهم.

٧. يسعى النائب لتحقيق مصلحة دائرته ولو تعارضت مصلحة ناخبيه في دائرته مع المصلحة العامة فعليه أن يحقق مصلحة دائرته.

وقد هجر الفقه هذا المبدأ وساد في الفقه الدستوري مبدأ تمثيل النائب للأمة بأسرها، وقد أكدت الجمعية الوطنية في فرنسا هذا المبدأ وذلك حينما صدقت الجمعية الوطنية على المعاهدة بين فرنسا وألمانيا، وبمقتضاها تنازلت فرنسا عن بعض المقاطعات لألمانيا (الإلزاس واللورين) وحينما قدم نواب هذه المقاطعات استقالتهم إلى الجمعية الوطنية، رفضت الجمعية قبول الاستقالة لأنه بالرغم من التغيير الذي طرأ على حالتهم وعلى السكان الذين انتخبوهم، فإنهم يظلون بل ويجب أن يظلوا نوابا عن الشعب الفرنسي.

ويترتب على قاعدة تمثيل النائب للأمة عدة نتائج مغايرة تماما للنتائج التي أشارت إليها النظرية السابقة وهي:

١. النائب حر في آرائه، ولا يتقيد بتعليمات الناخبين.

٢. النائب يراعي مصلحة الأمة بصرف النظر عن مصلحة ناخبيه، وله الحق في التداول في أي أمر يتعلق بمصلحة الأمة، ولو لم يتحقق أي مصلحة لدائرته فهو دائما يضع مصلحة الأمة نصب عينيه.

٣. لا يجوز عزل الناخبين للنائب قبل إنهاء مدته.

٤. لا يلتزم بتقديم كشف حساب للناخبين.

٥. لا يسأل عن أعمال نيابته.

٦. نفقات النيابة تدفعها الدولة.

٧. ليس للناخبين إعطاء تعليمات أو توجيهات فهو حر في مباشرة مهام نيابته.

ثالثاً: استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين:

مهمة الناخبين في النظام النيابي تتحدد فقط في عملية اختيار النواب، وبانتهاء الانتخاب تنتهي مهمة الشعب ويصبح البرلمان هو صاحب السلطة ومن ثم تنتهي مهمة الناخبين بمجرد اختيارهم المجلس، ولا يستطيعون بعد ذلك الاعتراض على ما يقوم به المجلس من أعمال، ففي النظام النيابي لا يتمتع الشعب بحق الاقتراح الشعبي أو الاستفتاء أو الاعتراض الشعبي، ولا يجوز الادعاء بأن قانوناً ما يخالف رأي الشعب وعلى ذلك لا يجوز للشعب أن يتدخل في أعمال البرلمان، ومن ثم فإن السيادة التي يتمتع بها الشعب هي سيادة اسمية لا يمارسها إلا يوم اختيار البرلمان.

رابعاً: انتخاب البرلمان لمدة محدودة:

القاعدة في النظام النيابي أن البرلمان سواء تكون من مجلس واحد أو مجلسين يتجدد دورياً خلال فترات محددة ينص عليها الدستور وذلك لأن البرلمان يعبر عن رأي الشعب، الأمر الذي يحتم الرجوع إلى الشعب خلال فترات محددة بانتخاب برلمان جديد، ويجب ألا تكون المدة قصيرة أكثر من اللازم أو طويلة تفقد المجلس صفته النيابية، وإنما يجب أن تكون متوسطة كأربع أو خمس سنوات وتحديد المدة من شأنه أن يحقق أمرين:

الأول: استقلال البرلمان حيث أنه خلال هذه المدة لا يجوز للناخبين التدخل في أعماله.

الأمر الثاني: الاحتفاظ بسلطة الشعب وسيادته حيث أنه يقوم باختيار البرلمان الجديد.

وتأقيت مدة البرلمان تحقق النتائج الآتية:

١-إذا كانت مدة البرلمان مؤبدة أو طويلة فإن ذلك من شأنه أن يتعارض مع مبدأ السيادة الشعبية ويؤدي ذلك إلى أن يفقد البرلمان صفته كممثل للأمة مما يؤدي إلى انهيار النظام النيابي.

٢-أنه يؤدي كما سبق الإشارة إلى تحقيق استقلال البرلمان بعدم جواز تدخل الناخبين خلال مدته، كما يؤدي من ناحية ثانية إلى الاعتراف بسيادة الأمة حيث أن الشعب بعد انتهاء مدة المجلس يسترد سيادته من جديد، والأمر لا يخرج عن أحد احتمالين: إما أن يكون النواب قد مثلوا الشعب تمثيلا يتفق مع مصلحة هيئة الناخبين فيعطيهم الشعب صاحب السيادة البيعة على تجديد مدتهم مرة أخرى، وإما ألا يكون هذا التمثيل متفقا مع رغبة هيئة الناخبين فيعدل عنهم إلى غيرهم، وفي كلتا الحالتين يمارس الشعب سيادته.

ويطلق على مدة نيابة البرلمان الفصل التشريعي وهو ينتهي بانتهاء مدته الدستورية أو بحل المجلس ويشمل الفصل التشريعي على عدة أدوار انعقاد. وهي فترات في السنة سواء كانت أدوار انعقاد عادية أو غير عادية.

الباب الرابع

مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في الأنظمة المعاصرة

تمهيد:

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ التي ترتكز عليها الدولة المعاصرة، وهذا المبدأ حديث نسبيا يرجع إلى فكر جون لوك، ومونتسكيو وجان جاك روسو، كما اعتنقه كرومويل بعد استيلائه على السلطة في إنجلترا بعد أن قضى على آل ستيوارت وقتل الملك شارل.

ويعتبر معظم الفقه هذا المبدأ من شروط تحقيق الدولة القانونية وهو ما يؤدي بنا إلى ضرورة الوقوف على هذا المبدأ من حيث مضمونه، نشأته في الفكر السياسي والدستوري، مزاياه وعيوبه، ومدى الأخذ به في الفقه الإسلامي. ثم نعرض بالتفصيل التطبيقات هذا المبدأ في النظم النيابية المعاصرة.

الفصل الأول

مبدأ الفصل بين السلطات: مضمونه، ونشأته في الفكر السياسي

مزاياه وعيوبه، وموقف الفقه الإسلامي من هذا المبدأ

المبحث الأول

مضمون مبدأ الفصل بين السلطات

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على أساس إسناد خصائص السيادة في الدولة إلى هيئات مختلفة ومستقلة.

ولما كانت الأمة - في النظم الدستورية المعاصرة - هي صاحبة السيادة والسلطان، الأمر الذي يؤدي إلى أنها وحدها التي تستطيع إسناد خصائص السيادة إلى هيئات مختلفة ومستقلة، ويقرر اسمان بأن مبدأ الفصل بين السلطات لا يتسنى تحقيقه عملا إلا في نظام الحكومات النيابية، لأنه لا يتصور الأخذ به في نظام الحكومات التي تقوم على الديمقراطية المباشرة، لأن الشعب هو الذي يتولى بصفة مباشرة ممارسة كافة مظاهر السيادة، كما لا يتسنى تطبيقه بصفة كاملة في الأنظمة التي تقوم على الديمقراطية شبه المباشرة، لكون الشعب في هذه الأنظمة هو الذي يمارس معظم مظاهر السيادة، ولا يتسنى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطان وفقا لذلك إلا في نطاق الشطر النيابي من هذه الديمقراطية[1].

ومبدأ الفصل بين السلطات يقوم على دعامتين أساسيتين هما:

الدعامة الأولى: توزيع خصائص السيادة على هيئات متخصصة، (التخصص الوظيفي):

إن خصائص السيادة تتوزع على هيئات مختلفة ومتخصصة إعمالا لقاعدة

---

(١) السيد صبري: القانون الدستوري ص ٢٠٠، د.مصطفى كامل: المصدر السابق ص ١٦، د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص ٥٥-٥٥١، أستاذنا د.عثمان خليل، د.سليمان الطماوي: المصدر السابق ص ٢٦٠ والهامش.

التخصص الوظيفي لكل هيئة، بحيث تمارس كل واحدة منها وظيفة محددة، ووفقا لهذه الدعامة فإن هيئة معينة تقوم على وظيفة التشريع وأخرى تختص بالتنفيذ، وثالثة تقوم بالفصل في المنازعات.

الدعامة الثانية: استقلال الهيئات التي تتوزع عليها خصائص السيادة عضويا (الاستقلال العضوي):

وتتحدد هذه الدعامة في أن العلاقة بين الهيئات المختلفة التي تتوزع عليها خصائص السيادة يجب أن تكون على أساس قاعدة "الاستقلال العضوي" لكل سلطة، بحيث تستقل كل منها بالوظيفة الموكول إليها ممارستها، بحيث لا يجوز لأي هيئة أن تعتدي أو تتدخل فيما هو موكول إلى غيرها من الهيئات أو تتصدى لاختصاص غيرها بأن تمارس العمل ذاته.

ولما كان الاستقلال التام لا يتسنى تحقيقه عملا لأن ذلك يتعارض مع ما تقتضيه سير الأداة الحكومية في دولة واحدة لها نظام قانوني واحد وتتمتع الأمة فيها بسيادة واحدة لا تقبل التجزئة، وهو ما يتحتم أن يتوفر قدر من الانسجام والتوافق بين أعمال هذه الهيئات [(١)].

ومن ثم فإن القول بمبدأ الفصل بين السلطات لا يعني مطلقا القول بالفصل المطلق بينها، كما لا يعني الاستقلال التام لها بحيث تعمل كل منها بمعزل عن الأخرى لأن ذلك غير متصور ويستحيل تطبيقه من الناحية العملية، ولكن المقصود من المناداة بمبدأ الفصل بين السلطات عدم تركز وظائف الدولة في يد فرد أو هيئة وإنما يتعين توزيعها على هيئات منفصلة (الاستقلال العضوي)، وكل منها تختص بوظيفة محددة، فالسلطة التشريعية تتولى سن التشريع، والسلطة القضائية

---

(١) د.طعيمة الجرف: المصدر السابق ص ٨٢ - ٨٣.

تتولى تطبيق القانون على المنازعات التي تنشأ نتيجة مخالفته، والسلطة التنفيذية تتولى تنفيذ القانون والسهر على الصالح العام. مع ضرورة تحقيق قدر من التعاون بين هذه السلطات والرقابة المتبادلة بينها[1].

غير أن مبدأ توزيع السلطة على أفراد وهيئات مختلفة لا يعتبر من الأفكار الجديدة في الفكر السياسي، إلا أن مبدأ الفصل بين السلطات كما سبق أن أشرنا يعتبر من المبادئ والأفكار الحديثة نسبيا. وقد وجد هذا المبدأ تطبيقا حيا له في ظل دستور كرمويل.

المبحث الثاني

مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الدستوري

المطلب الأول

السلطة العامة بين التركيز وعدم التركيز

تمهيد:

لم يكن توزيع السلطات العامة – التشريعية، التنفيذية، والقضائية – بين هيئات مختلفة ومستقلة مسلما به في النظم البدائية، كذلك الأمر فإن هذا المبدأ لا يجد التطبيق الصحيح والفعال له في ظل النظم الاستبدادية والنظم المطلقة حيث يعمل الديكتاتور أو الحاكم المطلق على تركيز كافة السلطات في يديه وعدم توزيعها على هيئات مستقلة، الأمر الذي يؤدي بنا إلى الحديث عن وظائف الدولة بين التركيز وعدم التركيز في هذه النظم.

---

(١) د.أنس جعفر: المصدر السابق ص ١١٩.

بالنسبة للنظم البدائية:

لم تكن النظم البدائية تعرف مبدأ الفصل بين السلطات، أو توزيع السلطات على يد هيئات مختلفة ومستقلة، ذلك أن السلطة العامة في هذه النظم كانت تعتبر حقا شخصيا للحاكم، فإرادته هي القانون، وهو الذي يتولى تنفيذها على رعاياه، كما أنه هو الذي يتولى البت في القضايا الهامة، وهو وإن كان يستعين في بعض الحالات ببعض الأشخاص في ممارسة هذه السلطات، فإن هؤلاء لم يكن لهم أي دور أساسي فيما يمارسونه من سلطة وإنما يستمدونها من الأمير فهو القائد المشرع والمنفذ وهو القاضي[1].

إلى جانب أن هذه النظم لم تكن تثور فيها ضرورة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة ومستقلة نظرا إلى أن هذه المجتمعات كانت متخلفة وكانت وظائف الدولة محدودة للغاية، ولم تتوفر الدوافع، والمبررات التي أدت إلى وجود هذا المبدأ في العصور الحديثة حيث تشعبت وظائف الدولة وتعقدت وظهرت الأفكار الديمقراطية التي ترفض تركيز السلطة في يد فرد أو هيئة واحدة[2].

ومن أمثلة هذه النظم، النظم الإقطاعية، حيث أدت فكرة السيادة الشخصية للأمير إلى تركيز السلطة وعدم توزيعها، لارتباط فكرة السلطة في هذه النظم بملكية الأمير للأرض وهو ما كان يعطي للإقطاعي الحق في ممارسة سلطة مطلقة على الأرض ومن عليها من بشر، ولم يكن الإنسان يتميز في هذه النظم عن

---

(١) د.ثروت بدوي: النظم السياسي ص ٤٠٦، د.طعيمة الجرف نظرية الدولة ص ٤٣٨، د.مصطفى الصادق: مبادئ القانون الدستوري المصري والمقارن ص ٨٠.

(٢) د.ثروت بدوي: المصدر السابق ص ٤٠٦ - ٤٠٧.

سائر الأشياء الأخرى التي يملكها الأمير ويمارس عليها سلطات مطلقة، كما أن هذه النظم على بدائيتها لم تعرف أو تتصور وجود مثل هذا المبدأ[1].

المطلب الثاني

بالنسبة للنظم المطلقة والاستبدادية

تقوم النظم الاستبدادية والنظم المطلقة على احتواء كافة وظائف الدولة وتركيزها في يد الديكتاتور أو الحاكم المطلق ففي هذه النظم كانت السلطات العامة مركزة في يد الحاكم.

ففي ظل النظم المطلقة كانت السلطة مركزة في يد الملك يمارسها طبقا لحقه الإلهي المقدس أو بما ميزه الله على غيره من سائر البشر من مزايا وكان الملك استنادا على ذلك يمارس بنفسه كافة وظائف الدولة تشريعية وتنفيذية وقضائية.

كما أن مبدأ تركيز السلطة وعدم السماح بتوزيعها على هيئات مختلفة ومستقلة قد وجد مناخا خصبا في ظل الحكومات الفعلية التي تعقب الاستيلاء على الحكم بالقوة كذلك الأمر في ظل النظم الاستبدادية الحديثة، حيث لا يسمح المستولى أو الديكتاتور عادة بتوزيع وظائف الدولة، وإن تحقق ذلك في الواقع فإن الفصل أو توزيع السلطة يكون من الأمور الوهمية والزائفة لانعدام الفواصل الحقيقية بين السلطات حيث يعمل الحاكم في هذه النظم في سبيل إحكام سيطرته على سلطة الحكم في الدولة على تركيز السلطة في يده وعدم توزيعها[2].

---

(١) د.طعيمة الجرف: نظرية الدولة ص ٤٣٨، ٤٣٩.

(٢) د.مصطفى كامل: المصدر السابق ص ١٤٣، د.طعيمة الجرف: المصدر السابق ص ٤٤١، د.عبد الحميد متولي: القانون الدستورية والأنظمة السياسية ص ٥١٢.

المطلب الثالث

مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الدستوري

تذهب النظم الدستورية المعاصرة إلى تقسيم تقليدي لوظائف الدولة حيث تقسمها إلى وظيفة تشريعية وأخرى تنفيذية وثالثة قضائية.

هذا التقسيم ليس جديدا على الفكر البشري وإنما سبق أن نادى به أرسطو، وطبقا لما ذهب إليه أرسطو فإن المجلس العام يتولى فحص ومناقشة القواعد المنظمة للجماعة، وكبار الموظفين يتولون سلطة الأمر والإكراه، وتتولى المحاكم الفصل في المنازعات.

وبعد أن قرر أرسطو ضرورة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة ذهب إلى ضرورة أن تتعاون هذه الهيئات فيما بينها وتراقب كل منها الأخرى.

على أن ذلك لا يعني أن المفكرين القدامى قد عرفوا مبدأ الفصل بين السلطات طبقا لما هو مستقر عليه في النظم الدستورية المعاصرة، لأن ما كتبوه في هذا الصدد لم يقصد به إلا تحديد مظاهر أنشطة الدولة المختلفة، ولم يثر في ذهنهم ضرورة تقسيم وظائف الدولة على هيئات مختلفة ومستقلة على أساس الهدف المحدد من وراء كل وظيفة، فعضو المجلس العام قد يكون قاضيا في ذات الوقت[1].

في حين أن فكرة توزيع السلطة على هيئات أو أفراد متعددين من الأفكار الحديثة نسبيا، حيث ارتبط بانتشار الأفكار الديمقراطية، وظهور المدنية وتعدد وظائف الدولة، وتشعبها وهو ما أدى إلى عجز الحاكم عن الانفراد بالسلطة الأمر الذي ترتب عليه نزول الحاكم عن بعض سلطاته إلى بعض الأفراد أو المجالس وقد كان أداء المجالس لهذه الاختصاصات في بادئ الأمر استشاريا، ومع التطور

---

(١) د.السيد صبري: حكومة الوزارة ص ٢، د.محمد كامل ليلة. القانون الدستوري ص ٣٠٥.

أصبحت هذه المجالس تمارس اختصاصاتها بطريقة دورية ومنتظمة، بحيث أصبح لها سلطة حقيقية، على أنه لا يجوز - كما نبه إلى ذلك أستاذنا الدكتور ثروت بدوي - الخلط بين مبدأ الفصل بين السلطات، وفكرة توزيع السلطة، والتقسيم التقليدي لوظائف الدولة، ذلك أن توزيع السلطة يمكن أن يتحقق بوسيلة أو بأخرى دون أن يتحقق في الواقع الفصل بين السلطات الحاكمة، ودون أن يكون هذا التوزيع وفقا للتقسيم التقليدي لوظائف الدولة، أو طبقا لأي معيار آخر، في حين أن فكرة الفصل بين السلطات تفترض بداءة تعدد الهيئات الحاكمة في مرحلة سابقة، ثم يأتي مبدأ الفصل بين السلطات لكي ينظم العلاقة بين هذه الهيئات.

ووفقا لذلك فإن فكرة توزيع السلطة على هيئات مختلفة قد يتضمن مبدأ الفصل بين السلطات، وقد يتضمن أي حل آخر قد لا يكون تطبيقا لهذا المبدأ، وعلى ذلك فإن مبدأ توزيع السلطة على هيئات مختلفة قد يتضمن مبدأ الفصل وقد يتضمن توزيع السلطة على هيئات مختلفة تقوم العلاقة بينها على أساس التدرج الهرمي بحيث يجعل هذا التدرج إحدى الهيئات أسمى مرتبة من غيرها، كما يمكن أن توزع السلطة على هيئات مختلفة بحيث تكون العلاقة بينها علاقة تعاون وتداخل تسمح بوجود نوع من الرقابة والمشاركة فيما بينها بالنسبة لأداء كل منها لاختصاصها الموكول إليها ممارستها[(١)].

وقد وجد هذا المبدأ تطبيقا حيا له في ظل دستور كرومويل في القرن السابع عشر حيث سعى في هذا الدستور إلى فصل القضاء، ومنع اعتداء البرلمان عليه كما عمل على ضرورة فصل السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية وبانتهاء

(١) د.ثروت بدوي: النظم السياسية ص ٤١١ - ٤١٣، د.أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي ص ٢٠٠.

حكم كرمويل وعودة الملكية إلى بريطانية تلاشت فكرة الفصل بين السلطات وأسدل النسيان ستارا كثيفا على جميع أعمال ذلك الرجل العظيم[1] .

وقد لاقى مبدأ الفصل بين السلطات اهتماما كبيرا في العصور الحديثة على يد لوك ومونتسكيو وروسو، إلا أنه يرجع لمونتسكيو الفضل في صياغة هذا المبدأ صياغة فنية في كتابه روح القوانين[2] ، ونتناول ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول

نظرية الفصل بين السلطات عند لوك

يعتبر لوك أول من كتب عن مبدأ الفصل بين السلطات في الحكومات النيابية، ذلك أن من سبقه في هذا المضمار تكلم عن هذا المبدأ في نظام الحكومة المباشرة ويميز لوك بين سلطات ثلاث في الحكومة النيابية:

أ- السلطة التشريعية.

ب- السلطة التنفيذية.

ج- السلطة الاتحادية أو التعاهدية.

وهي - أي السلطة الاتحادية - التي تختص بإعلان الحرب والسلم وعقد المعاهدات.

ويرى لوك أنه يجب الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بأن تكون كل منهما في يد هيئة مختلفة عن الأخرى ومستقلة عنها، وعلى النقيض من

---

(١) أستاذنا الدكتور عثمان خليل: مبادئ القانون الدستوري ص ١٦٦، د.السيد صبري: القانون الدستوري ص ٢٠١.

(٢)السيد صبري: القانون الدستوري ص ٢٠٢.

ذلك فإن لوك وإن كان يرى أن السلطة التنفيذية تختلف عن السلطة الاتحادية فإنه يرى أن السلطتين يستمدان اختصاصاتهما من قوة المجتمع، وأنه من غير المعقول أن توضع قوة الجمهورية في أيدي أشخاص مختلفين وغير نابعين، أو أن توضع السلطة التنفيذية والسلطة الاتحادية في أيدي أشخاص يستطيعون التصرف منفردين، لأنه حينئذ ستكون قوة المجتمع تحت قيادات مختلفة مما يؤدي إلى الفوضى والانهيار، أما السلطة القضائية فإن لوك لا يعتبرها سلطة قائمة بذاتها، كما أنها لا تعتبر جزءا من السلطة التنفيذية، لأن دور الأخيرة يتحدد في استخدام القوة العامة لتنفيذ القوانين المدنية وعلى ذلك فإنه كان يعتبر السلطة القضائية خارج العمل الحكومي واعتبرها جزءا من السلطة التشريعية.

وتعود أفكار لوك إلى الواقع العملي في النظام الإنجليزي فهو إذا كان يرى أن السلطة التشريعية هي التي تقوم وحدها أو بالاشتراك مع الملك في سن القوانين فإن ذلك هو الذي كان سائدا في النظام الإنجليزي حيث كان العمل التشريعي من اختصاص المجلسين بالاشتراك مع الملك، كما أن السلطة التنفيذية كانت مستقلة عن البرلمان وإن كانت تعمل معه في ذات الوقت.

كذلك الأمر فيما يتعلق بالسلطة القضائية فإن اعتباره أنها تدخل في نطاق السلطة التشريعية، فإن ذلك يرجع إلى ما كان عليه النظام الإنجليزي حيث كان مجلس اللوردات يمارس سلطة قضائية عليا.

كذلك الأمر فيما يتعلق باعتباره السلطة التنفيذية منفصلة عن السلطة الاتحادية (التعاهدية) مع وجوب اتحادهما فإن ذلك يرجع إلى ما كان عليه العمل في النظام الإنجليزي حيث كانت هذه السلطة في يد الملك الذي هو في نفس الوقت رئيسا للسلطة التنفيذية.

ومن ذلك نتبين أن لوك في تقريره لمبدأ الفصل بين السلطات لم يذهب إلى القول بأن يكون هذا الفصل مطلقا، فهو استمد نظريته من النظام الإنجليزي الذي يقوم من الناحية العملية على اشتراك الملك في السلطة التشريعية ولو أنه كان يستهدف زيادة مميزات البرلمان.

ويقرر اسمان أن نظرية لوك هي الأساس الذي بنى عليه "مونتسكيو" نظريته عن فصل السلطات، إلا أنه يرجع إلى الأخير - كما أشرنا - الفضل في أنه جعل من هذا المبدأ نظرية متكاملة وعلى حد تعبيره "فإن مونتسكيو حدد عناصر نظرية الفيلسوف الإنجليزي وأنشأ منها خلقا جديدا، أوجد من النطفة مخلوقا كامل النمو تام التكوين"[(١)].

الفرع الثاني

مونتسكيو ومبدأ الفصل بين السلطات

بلور مونتسكيو نظريته في الفصل بين السلطات في كتابه روح القوانين الذي ظهر عام ١٧٤٨ في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر حيث تناول هذا المبدأ في النظام الإنجليزي، وركز في بحثه على حماية الحريات واستخدم اصطلاح الحرية السياسية.

وإذا كان حديث مونتسكيو يدور حول الحريات بصفة عامة، وعن أي نمط من الأنماط السياسية يمكن أن تقوم حماية أفضل للحريات، فأنه انتهى إلى أن أفضل النظم هي التي تقوم على الفصل بين السلطات[(٢)].

---

(١)السيد صبري: حكومة الوزارة ص ٦ - ٧.

(٢)السيد صبري: حكومة الوزارة ص ٥- ٧، والقانون الدستوري ص ٢٠٢ - ٢٠٣.

ويقرر مونتسكيو أن خصائص السيادة تتحدد في ثلاث سلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأنه يوجد في كل دولة سلطات ثلاث متميزة هي:

١. السلطة التشريعية.

٢. السلطة المنفذة للقانون العام (السلطة التنفيذية).

٣. السلطة المنفذة للقانون الخاص (السلطة القضائية).

والسلطة الأولى يقوم عليها الأمير ورجال القانون، وهي تختص بعمل القوانين لوقت أو على سبيل الدوام، والسلطة الثانية، وتختص بإعلان الحرب والسلم، وتبعث السفراء إلى الدول الأجنبية، وتستقبل السفراء، وتسهر على الأمن في الداخل والخارج، والسلطة الثالثة وهي التي تختص بمعاقبة الأفراد على الجرائم التي يرتكبونها، وتفصل في دعاوى الأفراد.

من ذلك يتضح مدى الاختلاف بين ما ذهب إليه لوك وما انتهى إليه مونتسكيو، فالأخير لا يرى أن السلطة الاتحادية مستقلة عن السلطة التنفيذية وإنما يعتبرهما سلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية التي تختص بالمحافظة على الأمن في الداخل والخارج، كما جعل سلطة الحكم سواء أكانت خاصة بتطبيق القوانين المدنية وهي من اختصاص السلطة التنفيذية عند لوك، أم كانت خاصة بالجرائم والأفراد وهي تدخل في نطاق السلطة التشريعية عنده، سلطة مستقلة هي السلطة المنفذة للقانون الخاص أي السلطة القضائية[(١)].

وبعد أن ميز مونتسكيو بين هذه السلطات الثلاث، رأى ضرورة توزيعها في الحكومات ذات الشكل النيابي على هيئة مختلفة ومستقلة وذلك لاعتبارات ثلاث هي:

---

(١) د.السيد صبري: حكومة الوزارة ص ٦ – ٧، والقانون الدستوري ٢٠٣ – ٢٠٤.

١- وهذا الاعتبار سبق أن أشار إليه لوك ولا شك في حقيقته، وهو توضيح ما تجنح إليه الطبيعة البشرية إذا اجتمع لها سلطة التشريع وسلطة التنفيذ، وفي هذا الصدد يقرر مونتسكيو أن الحرية السياسية لا توجد إلا في الحكومات المعتدلة، إلا أنها لا توجد دائما في تلك الحكومات، وأنها لا تتحقق إلا عند عدم إساءة استخدام السلطة، ولقد أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسيء استعمالها حتى يجد حدودا توقفه، فالفضيلة نفسها في حاجة إلى حدود وللوصول إلى عدم إساءة السلطة أن يكون النظام قائما على أساس أن السلطة توقف السلطة أو أن السلطة تحد السلطة.

ويقرر اسمان بالنسبة إلى هذه الدعامة أنه بناء على هذا الدفع فإنه لا قيمة للقوانين والقواعد الدستورية إذا لم تكن السلطات التي هي من خصائص السيادة القومية في أيدي حفاظ يقظين مستقلين كل منهم حريص على استعمالها في الصالح العام لا الصالح الشخصي.

٢- إن فصل السلطات بعضها عن بعض يعتبر الوسيلة الوحيدة التي تكفل احترام القوانين وتطبيقها تطبيقا صحيحا، وفي ذلك الصدد يقرر مونتسكيو: "أنه إذا كانت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في يد شخص واحد أو هيئة واحد انعدمت الحرية، إذ يخشى أن يسن ذلك الشخص أو تلك الهيئة قوانين جائرة وينفذها بطريقة ظالمة، كما تنعدم الحرية إذا لم تكن سلطة القضاء منفصلة عن سلطة التشريع وسلطة التنفيذ، لأنها - أي السلطة القضائية - إذا كانت مع السلطة التشريعية فإن حرية أبناء الوطن وحياتهم تصبحان عرضة للفوضى لأن القاضي سيصبح مشرعا، وإذا كانت مشتركة مع السلطة التنفيذية فإن القاضي سيصبح طاغوتا.

ويؤيد اسمان ما انتهى إليه مونتسكيو في هذا الصدد ويؤكد انعدام القانون إذا كانت السلطة التشريعية هي في ذات الوقت السلطة التي تقوم بتنفيذه، أو كانت هي التي تتولى سلطة الحكم فيما يثور حوله من منازعات، لأن القاضي أو المنفذ سيملك سلطة تغيير القانون أو يطبقه على بعض الحالات دون الأخرى، ويستشهد اسمان بما حدث في النظام الفرنسي القديم حيث كان القانون يعدل ويطبق بأثر رجعي على حوادث سابقة على هذا التعديل، ومن ناحية أخرى إذا كانت السلطة التنفيذية هي وحدها المشتركة مع سلطة القضاء فإنه وإن كانت لا تستطيع تعديل القانون مباشرة إلا أنها تقدر في هذه الحالة على عدم تطبيقه على الوجه الصحيح لأنها في بعض الحالات تملك الدعوى العمومية إلى جانب أنها تسعى إلى أن يكون تطبيقه على شكل يتفق مع مصلحتها الخاصة، وجعل القضاء في يد هيئة متميزة ومستقلة يعتبر من أقوى الأسباب لضمان عدم اهتمامه بأي مصلحة أخرى.

٣- ويقوم هذا الاعتبار على ما اعتقده مونتسكيو من أن النظام الإنجليزي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، على أن هذا الاعتقاد كان غير صحيح، كما يقرر اسمان أن السلطة التشريعية في إنجلترا لم تكن منفصلة عن السلطة التنفيذية فالملك وهو رئيس السلطة التنفيذية كان يعتبر في نفس الوقت جزءا من السلطة التشريعية إلى جانب أن السلطة القضائية لم تكن مستقلة حيث كان مجلس اللوردات يمارس بعض الاختصاصات القضائية، وبالرغم من هذا الاعتراض فقد ظل المبدأ سليما في حد ذاته بحيث أن النظام الأمريكي والفقيه بلاكستون مع ملاحظته لهذا الاعتراض اعتنقا هذا المبدأ على الوضع الذي

نادى به مونتسكيو[1].

ويقرر هوريو أنه بناء على ما ارتآه مونتسكيو في مبدأ الفصل بين السلطات يمكن استخلاص النتائج الآتية:

١-وهي تتعلق بأهمية الرقابة على السلطة "سلطة الملك ووزرائه آنذاك" ومن الطبيعي فإن التعبير الحديث " مراقبو الحكام لم يكن على مقربة من قلم مونتسكيو حيث لم يستخدم هذا الاصطلاح إلا بواسطة "ريموند أرون" في دروسه حول المجتمع الصناعي، ولكن مؤلف روح القوانين عندما تحدث عن الحاجة إلى إيقاف السلطة بواسطة السلطة، فإنه يقول الشيء دون أن يستخدم الاصطلاح، فهو يفهم أن الحرية تتطلب لحمايتها أن يتمتع أطراف السلطة بحق الإيقاف المتبادل أو المنع المتبادل، على أنه يجب أن نلاحظ أن ما قرره مونتسكيو يدور مع ذلك حول مفهوم سياسي أكثر من أن يدور حول مبدأ قانوني ولم يكن الذي اقترحه مونتسكيو نظاما لتنظيم الدولة أكثر منه وسيلة لتجنب أن تتخذ السلطة طابعا احتكاريا.

٢-أن قائمة السلطات التي ذكرها مونتسكيو تتضمن ثلاث سلطات هي التنفيذية والتشريعية والقضائية، واعتبار مونتسكيو السلطة القضائية من بين السلطات السياسية - وهو الذي كان محل تعجب من الفقه الفرنسي - يمكن فهمه بسهولة إذا وضع في الاعتبار الحالة في فرنسا في ذلك الوقت الذي كان يكتب فيه مونتسكيو ففي القرن الثامن عشر كانت البرلمانات، هيئات قضائية تهيمن إلى جانب القضاء على حق تسجيل المراسيم الملكية، وكانت تستخدم هذه

---

(١) للمزيد من التفصيل: د.السيد صبري: حكومة الوزارة ص ٦ - ٨، والقانون الدستوري ص ٢٠٣ - ٢٠٥، د.أنور رسلان: المصدر السابق ص ٢٠٩ - ٢١٠.

الخبرة للحد من استبداد الملوك، وكانت الهيئات القضائية تمثل المقاومة الحادة للمراسيم الملكية، ونتيجة لهذا الاعتبار نجد مونتسكيو يضع السلطة القضائية على رأس السلطات مع ملاحظته الأساسية في ذات الوقت بأن الحوار الأساسي في مجال استخدام السلطة العامة يقع على عاتق السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد عبر عن ذلك المبدأ في نفس الفصل في صفحات هي أكثر بعدا حول إنجلترا.

فهو في النهاية يستبعد السلطة القضائية بحيث لا يبقى إلا سلطتان التشريعية والتنفيذية.

٣- ولقد أراد مونتسكيو أن تكون للسلطتين التشريعية والتنفيذية القدرة على الوقف أو المنع، فالسلطة التشريعية يجب أن يكون لها إمكانية منع السلطة التنفيذية كما وأن السلطة التنفيذية يجب أن يكون لها نفس الحق في مواجهة السلطة التشريعية ومن ثم يبدو أن هناك اختلافا ما بين مفهوم مونتسكيو والمفهوم الذي يؤدي إلى التمييز بين الحكام ومراقبي الحكام، إلا أنه يجب أن نلاحظ أن التجربة قد أثبتت أن مونتسكيو كان على حق، وأنه يجب أن يوضع حد لحق الرقابة الذي قد يساء استخدامه، ففي النظام البرلماني يمكن قلب الحكومة بواسطة مراقبي الحكام، ومن الناحية المقابلة يمكن للحكومة بدورها إقصاء المراقبين أمام ناخبيهم عن طريق ممارسة حق الحل.

٤- كما أنه يجب أن نلاحظ بأن فكرة مونتسكيو تتسم بالغموض فيما يتعلق بالطابع الذي يتخذه الفصل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، أي الفصل بين الحكومة والبرلمان.

الفرع الثالث

مبدأ الفصل بين السلطات عند روسو

أصبح مبدأ الفصل بين السلطات منذ أن نادى به مونتسكيو وصاغه الصياغة الفنية، محل اهتمام كبير، وعقيدة مسلما بها لدى فلاسفة القرن الثامن عشر، وكان من بين الذين اهتموا بها وبحثها الفيلسوف روسو، حتى أن البعض ذهب في هذا الصدد إلى القول بأن ما رآه روسو بالنسبة إلى مبدأ الفصل بين السلطات يتطابق مع ما ذهب إليه مونتسكيو، إلا أن ذلك في الحقيقة إن صدق فإنه لا يصدق إلا من الناحية الظاهرية فقط؛ لأن فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية في نظر روسو ينبع أساسا من اختلاف طبيعة كل منهما، فالسيادة عنده تنحصر في السلطة التشريعية التي تعتبر حقا من حقوق الشعب الخالصة ولا تمارس إلا عن طريقه، في حين أن السلطة التنفيذية لا تملك أي خاصية من خواص السيادة وإنما تقوم بأعمال فردية لا تتسم بسمات التشريع.

والحكومة إنما تنشأ بواسطة الجمعية العمومية للشعب، وتعتبر وسيطا بين الأفراد والسلطات وظيفته تنفيذ القوانين. ومن ثم فإن فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية أمر طبيعي لأنه لا يعتبر الأخيرة سلطة مستقلة بل هي مندوبة وخادمة للشعب، أما بالنسبة للسلطة القضائية فإن روسو لا يرى أن يقوم الشعب بممارستها للأسباب التي ذكرها عن السلطة التنفيذية. ومع أنه ميز بين السلطتين القضائية والتنفيذية إلا أنه يرى أن يخضع القضاة لنفس القواعد والقوانين العامة التي يخضع لها موظفي السلطة التنفيذية، ويسلم روسو بإمكان التظلم من الأحكام القضائية أمام الشعب صاحب السيادة، كما يسلم بحق الشعب في العفو مع أنه

عمل فردي[1] .

ومن ذلك يتضح مدى الاختلاف بين ما ذهب إليه روسو وما ذهب إليه مونتسكيو حيث أن الأول لا يفرق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لاختلاف طبيعة كل منهما، كذلك الأمر بالنسبة للسلطة القضائية، فهي ليست سلطة مستقلة وإنما اعتبرها جزءا من السلطة التنفيذية التي بدورها تعتبر مندوبة أو خادمة لسلطة الشعب صاحب السيادة، إلى جانب أن روسو يرفض فكرة وجود سلطات متساوية تنفصل بعضها عن البعض الآخر[2] .

ونتيجة لذلك رأى البعض أن روسو لا يعتبر من أنصار مبدأ الفصل بين السلطات استنادا على نظريته في السيادة من حيث كونها واحدة لا تتجزأ وغير قابلة للتنازل أو التصرف فيها والشعب وحده هو الذي يستطيع أن يعبر عن الإرادة العامة للشعب عن طريق وضع قواعد موضوعية واجبة التطبيق، وإذا كان الشعب في حاجة إلى هيئة تقوم بتنفيذ هذه القوانين، فإن هذه الهيئة ليست سوى وسيلة وأداة لتنفيذها إلا أنه ليس معنى ذلك أنها تملك جزءا من السيادة، ومن ثم فإن وجود الحكومة ليس إلا مجرد تقسيم عمل أو فصل بين الوظائف[3] .

---

(١) د.السيد صبري: القانون الدستوري ص ٢٠٦ - ٢٠٧، حكومة الوزارة ص ١٠ - ١١.

(٢) د.عثمان خليل: القانون الدستوري ص ١٨٠، د.محمد كامل ليلة: المصدر السابق ص ٥٦١ - ٥٦٢.

(٣)د.ثروت بدوي: المصدر السابق ص ١٥٠-١٥١، وأصول الفكر السياسي ص ١٧٧، د.أنـور رسلان: المصدر السابق ص ٢١٥-٢١٦.

المبحث الثالث

مزايا مبدأ الفصل بين السلطات وعيوبه

المطلب الأول

مزايا مبدأ الفصل بين السلطات

سبق أن ذكرنا ما انتهى إليه مونتسكيو في هذا الصدد وهو ما أدى إلى اعتبار هذا المبدأ من الأسلحة الفعالة لمحاربة النظم المطلقة التي كانت سائدة قبل الثورة الفرنسية والتي كانت تقوم على تركيز السلطة في يد الأمير أو الملك.

وقد أدى ذلك أيضا إلى اعتبار مبدأ الفصل بين السلطات، المبدأ الذي يحقق الحرية والعدالة للشعوب، لذلك فإن الثورة الفرنسية أعلت شأن هذا المبدأ وسجلته كأساس للحرية وتحقيق العدالة واعتبرته من الوسائل التي تحول دون تعسف الهيئات العامة في استعمال سلطاتها، وسجلت الثورة الفرنسية هذا المبدأ في المادة السادسة عشر من إعلان حقوق الإنسان حيث قررت هذه المادة أن "كل جماعة بشرية لا تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات لا يكون لها دستور".

ونتيجة لهذه الاعتبارات فإن الثورة الأمريكية أيضا اعتنقت هذا المبدأ. لذلك يرى بعض الفقه أن الدولة القانونية[1] لا تقوم ولا تتحقق إلا بالفصل بين السلطات. لكل ذلك نستطيع بيان ما يحقق المبدأ من مزايا.

(١) د.محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ص ٢٤٨-٢٥٠.

مزايا مبدأ الفصل بين السلطات:

١-الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات من شأنه أن يؤدي إلى صون الحرية ومنع الاستبداد:

من المسلم به أن السلطة لم تعد ملكا للحاكم، وأن الحاكم لا يخرج عن كونه ممارسا لها، والقول بذلك يصبح قولا نظريا محضا لو أن السلطة كلها بمظاهرها المختلفة تركزت في يد حاكم واحد أو هيئة واحدة يمارسها بإرادته المنفردة المطلقة ويستبد بها دون سواه استبدادا كاملا؛ ذلك أن تركز السلطة في يد فرد أو هيئة، حتى ولو كانت هذه السلطة في يد الشعب نفسه أو في يد البرلمان يتنافى مع الحرية لأن الطبيعة البشرية تدفع في حالة تركيزها إلى الإسراف في استخدامها وإساءة استعمالها، فصونا للحرية ومنعا للاستبداد يتعين توزيع وظائف الدولة على هيئات مستقلة، حتى توقف كل منها طغيان الأخرى إعمالا لقاعدة "أن السلطة تحد السلطة" ولذلك فإن الجمع بين سلطتي التشريع والتنفيذ في يد سلطة واحدة يؤدي إلى إساءة استخدامها، إذ يخشى أن تقوم هذه الهيئة بسن تشريعات جائرة لتنفيذها تحقيقا لأغراض خاصة، كذلك تنتفي الحرية إذا لم يتحقق للقضاء استقلاله عن سلطة التشريع ذلك أن حرية أبناء الوطن وحياتهم تصبحان تحت رحمتهما مادام القاضي هو المشرع، كما أنه في حالة اتحاد السلطة القضائية مع التنفيذية فإن القاضي يمكن أن يتحول إلى طاغية.

وعدم تركيز السلطة في يد واحدة لا ينصرف إلى الأفراد وحدهم وإنما ينصرف أيضا إلى الجماعات، بل أن خطورة تركيز السلطة في يد جماعة أو هيئة أكبر وأخطر حيث سيكون نفوذها غير محدود، وسلطانها غير مقيد، مما من شأنه

ن يؤدي إلى الظلم كما يؤدي إلى توفر أسباب الجور والاستبداد[1].

فتركيز السلطة في يد هيئة أو فرد يؤدي إلى القضاء على الحريات وتلاشي ذلك هو الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات؛ لأنه يؤدي إلى حسن استعمال السلطة لأن كل هيئة ستراقب الأخرى مما يؤدي إلى وقف سلطة الهيئة المعتدية وذلك يؤدي في النهاية أن تحترم كل سلطة حدودها القانونية وبذلك تتحقق حقوق الأفراد وحرياتهم العامة[2].

٢- من شأن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات أن يؤدي إلى شرعية الدولة وهذه النتيجة تترتب على ما سبق؛ ذلك أن مبدأ صون الحرية ومنع الاستبداد من شأنه أن يؤدي إلى تحقيق شرعيتها؛ لأن الحرية ترتبط بتحقق شرعية الدولة على أساس أن شرعية الدولة مرهونة بصيانة الحرية، فإذا اجتمعت سلطة التشريع والتنفيذ في يد واحدة زال عن القانون كونه قاعدة عامة ومجردة توضع للمستقبل دون النظر إلى الحالات الخاصة التي من شأنها أن تؤثر على حياد القاعدة القانونية وعموميتها فتجنح به (أي بالقانون) إلى الجور والمحاباة. وعلى ذلك فصفة العموم والتجريد للقاعدة القانونية لا تتحقق إذا كان المشرع منفذا، أو يستطيع أن يعدل القانون أو يلغيه أو يمنع غيره في لحظة تنفيذه على الحالات الفردية المعروضة عليه، مما يخشى على علمه الحالات من الاستبداد والجور والمحاباة، وهنا تتجرد القاعدة القانونية من صفتي العموم والتجريد كما تنتفي عن الدولة صفة كونها دولة قانونية ليسود حكم الجور

---

(١) د.عثمان خليل: القانون الدستوري ص ٢٥٢ -٢٥٣، د.يحيى الجمل: المصدر السابق ص ١١٠.

(٢)د.أنس جعفر: القانون الدستوري ص ١٢٠-١٢١.

والاستبداد والهوى فيقوم المشرع بوضع قواعد قانونية جائرة يقوم هو بنفسه بتنفيذها وهذا الأثر وهو انتفاء الشرعية عن سلطة الدولة في حالة عدم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات يتحقق أيضا في حالة الجمع بين سلطتي التشريع والقضاء إذ يملك المشرع القاضي أن يضع تشريعا مغرضا على ضوء الحالات الفردية المعروضة عليه مع ما يصاحبها من أهواء ومآرب، كما أنه لا تتحقق شرعية الدولة إذا تم الجمع بين سلطته والتنفيذ إذ تنحسر رقابة القاضي على عدالة التنفيذ، فيصبح القاضي المنفذ طاغيا جبارا. وترتيبا على ذلك يحقق الفصل بين السلطات احترام القوانين وحسن تطبيقها ويتحقق شرعية الدولة لأنه الوسيلة الوحيدة التي تكفل احترام القوانين وتطبيقها تطبيقا صحيحا.

٣- كما أن مبدأ الفصل يحقق جميع المزايا التي تترتب على مبدأ تقسيم العمل ومن شأن ذلك كفالة أداء الدولة لوظائفها على خير وجه.

٤- كما أن الانتقادات التي وجهت إلى هذا المبدأ والتي سيأتي بيانها إذا ما تفحصناها وأمعنا النظر فيها نجد أن هذه الانتقادات غير موجهة إلى المبدأ في حد ذاته، وإنما إلى الإسراف فيه، أما إذا طبق بطريقة معتدلة فلا تثريب عليه[1].

ما وجه إلى مبدأ الفصل بين السلطات من عيوب:

تعرض مبدأ الفصل بين السلطات إلى انتقادات كثيرة من الشراح، وأهم ما وجه إليه من نقد ما يلي:

---

(١) للمزيد من التفصيل: د.عثمان خليل: المصدر السابق ص ٢٥١-٢٥٢، د.يحيى الجمل المصدر السابق ص ١١٠-١١١، د.أنس جعفر المصدر السابق ص ١٢٠-١٢١، د.السيد صبري: القانون الدستوري ص ١٦٩.

١- أنه من المتعذر أن تمارس هيئات مستقلة خصائص السيادة، لأن هذه الخصائص مثلها مثل الأعضاء في جسم الإنسان، متصلة اتصالا طبيعيا، ويتعذر أداء أي عضو لوظيفته مستقلا عن سائر الأعضاء، وكما أن سير الآلة يتطلب محركا واحدا كذلك الأمر فيما يتعلق بسير الأداة الحكومية فهو يتطلب إدارة واحدة، كما يتطلب مسئولية مركزة، وتوزيع السلطة على هيئات مستقلة يتعذر معه تحقيق الأمر الأول، كما أنه يجعل تحقيق المبدأ الثاني متعذرا.

٢- كما أن الاعتراض الثاني أدى إليه التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات في الولايات المتحدة مما أدى إلى اعتراض كبار رجال الفقه مثل "ودرو ولسن" الذي قرر أن تنظيم السلطة في الدستور الأمريكي على هذا النحو وتجزئتها إلى أجزاء صغيرة يؤدي إلى جعل مسئولية كل فرع من فروع الحكومة صغيرا مما يترتب عليه التخلص من المسئولية عن طريق الثغرات والمنافذ العديدة التي تنتج عن تطبيق اختصاصها المحدد، وهو ما يؤدي إلى عدم معرفة الأمة للمسئول الحقيقي، فتقسيم السلطة وتفتيت مسئوليتها يؤدي إلى شلل الأجهزة الحكومية لاسيما في وقت الأزمات.

وينتهي "ودرو ولسن" إلى ضرورة وجوب الاعتراف بالخطأ الذي انبنى عليه النظام الاتحادي الأمريكي الذي يقوم على أساس تقسيم السلطة وتوزيع المسئولية[(١)].

٣- أن مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الصناعية التي تتعارض مع طبيعة الأشياء ولا يمكن تحقيقه، إذ ما تلبث إحدى السلطات أن تسيطر على غيرها رغم الحواجز التي يقررها الدستور في هذا الصدد لهذا نجد "كوندرسيه"، يفند

---

(١) د.السيد ؟؟ المصدر السابق ص ١٧١

فكرة فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية أمام الجمعية العمومية في فرنسا مقررا أن الكتاب انقسموا حول فكرتين مختلفتين: فالبعض يرى توحيد العمل في حدود القانون المسير للجماعة وإيجاد سلطة متفوقة تقود جميع السلطات الأخرى، بحيث لا يوقف هذه السلطة أو يقيدها إلا القانون المعبر عن الإرادة العامة للشعب التي تضمن نفاذه في مواجهة هذه السلطة إذا ما أرادت أن تنتزع سلطات ليست لها، في حين ذهب البعض الآخر إلى ضرورة تقسيم خصائص السيادة بين هيئات مستقلة مع وجود توازن بين هذه الهيئات يؤهل كل هيئة لممارسة الرقابة على غيرها، فكل هيئة ستقف في مواجهة الهيئات الأخرى دفاعا عن الحرية، كما أنها بدافع المحافظة على ما تتمتع به من سلطة ستحاول منع الاعتداءات الموجهة إليها ويقرر "كوندرسيه" أن التجارب أثبتت أن هذه الآلة المعقدة سرعان ما تتحطم من جراء سيرها؛ لأنه سوف يوجد إلى جانب الهيئة التي تعمل القوانين هيئة أخرى قائمة على الدس والرشوة.

وقد قرر اسمان أن ما ذهب إليه "كوندرسيه" كان نبوءة تحققت فيما بعد لاسيما في الولايات المتحدة التي أخذت بمبدأ الفصل التام حتى أن "ودرو ولسن" قال في هذا الصدد: "إن إدارة الحكومة أصبحت فعلا في قبضة اللجان الدائمة لمجلس البرلمان أما مبدأ فصل السلطات الحقيقي فلم يعد سوى نظرية أدبية في نصوص الدستور"[(١)] .

٤- كما وجه إلى مبدأ الفصل بين السلطات انتقادات ذات صبغة قانونية منها ما

---

(١) د.السيد صبري: حكومة الوزارة ص ١٣ – ١٥، والقانون الدستوري. ٢٠٦ – ٢٠٨. د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص ٥٦٣، ٥٦٤.

أثاره بعض فقهاء فرنسا وألمانيا من كون هذا المبدأ يؤدي إلى هدم وحدة الدولة، كما أن الفقيه الفرنسي "ديجي" قرر أن نظرية الفصل بين السلطات من النظريات الصناعية التي تتناقض مع الظواهر الفنية للوقائع، وأن أي نظرية تتصل بهذا المبدأ تصبح بلا هدف وتصبح في حكم العدم، ويرجع ذلك إلى أن تنظيم السلطات العامة في الدولة يجب أن يكون الهدف منه تعاضد الحكام وتعاونهم، لا الفصل بينهم، ومن ثم فإن هذا المبدأ يتعارض مع الحقيقة الاجتماعية ولا يؤدي كما يقرر البعض إلى حماية الأفراد من استبداد السلطات العامة[1].

وفي هذا الصدد فإن "ديجي" ينكر أن "مونتسكيو" أو "لوك" قد ذهب إلى القول بفصل السلطات وتوزيعها على هيئات ثلاث متعادلة في السلطات ومنفصلة بعضها عن الأخرى تمام الانفصال، وإنما قصد كل منهما استعراض النظام الإنجليزي الذي تصور كل منهما أنه أحسن نظام للحكومة العادلة، ويدلل ديجي على ما يراه بقوله أن مونتسكيو لم يستخدم اصطلاح "فصل السلطات" مرة واحدة.

كما يدلل ديجي بما كتبه مونتسكيو نفسه ويقرر أن هذه النظرية من صنع المجلس الوطني الفرنسي والمجالس النيابية وأنها تتعارض مع النظرية الفرنسية في السيادة التي تذهب إلى أنها تتركز في الشعب وأنها واحدة وغير قابلة للانقسام، فكيف يمكن قبول فكرة انقسام السيادة على ثلاث سلطات مستقلة، وتقرير أن السيادة واحدة لا تتجزأ. وينتهي إلى أن هذه النظرية مثلها مثل نظرية الثالوث

---

(١) د.السيد صبري: القانون الدستوري ٢٠٦-٢٠٧، د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص ٥٦٤.

المقدس التي تقوم عليها العقيدة المسيحية ويرى أن كليهما ليس في المقدور فهمه، ويرى أن وحدة الدولة تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وأن نظام الدولة يجب أن يقوم على أساس فصل الوظائف لا فصل السلطات[1].

على أن هذه الانتقادات جميعها يمكن التسليم بها لو أن الرأي المسلم به هو الفصل التام والمطلق بين السلطات، وإنما يرى معظم الفقه ضرورة الفصل بين السلطات مع ضرورة أن يكون بينهما علاقة تعاون وتضامن لكي تتمكن كل سلطة من أداء وظيفتها على الوجه الأكمل، بحيث يكون مضمون هذا المبدأ هو أن تكون كل سلطة من السلطات التي تمارس خصائص السيادة متساوية ومستقلة بحيث لا يجوز لإحداها أن تعزل الأخرى أو تستبد بها، مع التسليم بأن كل سلطة من السلطات لها الحق في أن تراقب غيرها في حدود اختصاصاتها وأن تقاومها عند اللزوم بوسائل سليمة محافظة على الحريات العامة، وعلى ذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات اعتبر من الركائز الأساسية للنظام الديمقراطي باعتبار أن تركيز السلطة في يد هيئة واحدة يؤدي حتما إلى الاستبداد والتسلط، وأن هذه الانتقادات لا محل لها طبقا للتصور المعتدل لهذا المبدأ في رأي معظم رجال الفقه الذي يسمح بضرورة وجود بعض التعاون والمشاركة في الاختصاصات بين الهيئات العامة في الدولة ولكن دون أن يصل الأمر إلى حد إلغاء الفصل بين هذه الهيئات بصفة كلية أو يعطي لهيئة من الهيئات الحق في السيطرة على اختصاصات غيرها وإخضاعها لإرادتها، فالمبدأ في الفقه الدستوري المعاصر يقوم على أساس الفصل النسبي أو المرن وهو الأمر الذي يقبله معظم رجال الفقه[2]، وعدم الفصل

(١) د.السيد صبري: حكومة الوزارة ص ١٥-١٧.

(٢) السيد صبري: القانون الدستوري ص ٢٠٨-٢١٩، حكومة الوزارة ص ١٧-١٨، د.كامـل

المطلق تتفاوت درجته في النظم السياسية المعاصرة على الوجه الذي سنبينه في الفصل التالي. بعد أن نتعرض لمبدأ الفصل بين السلطات في الفقه الإسلامي.

المبحث الرابع

مبدأ الفصل بين السلطات في الفقه الإسلامي

لم يتعرض الفقهاء المسلمون إلى مبدأ الفصل بين السلطات، ولا نجد إلا بعض آراء فردية لفقهاء معاصرين، وهي جميعها لا تكشف عن منهج الشارع الإسلامي في هذا الخصوص[1].

وقد سبق أن أشرنا في مطلع الحديث عن السلطة السياسية في الفقه الإسلامي، أن رئيس الدولة يعتبر وكيلا منفذا عن صاحب الشرع في حفظ الدين وسياسة الدنيا، كما أن السلطة القضائية لم تكن مستقلة وإنما كانت متحدة مع السلطة التنفيذية، غير أن ذلك لا يحول دون تقرير استقلالها لأنها أي السلطة القضائية تستمد اختصاصها كما يرى الإمام الكاساني من المجتمع الإسلامي، ونتيجة لذلك فإنه ليس هناك ما يمنع من تقرير مبدأ الفصل بين السلطات على نحو ما هو مقرر في النظم الدستورية المعاصرة، إلى جانب أنه فيما يتعلق بالسلطة التشريعية فإن الشارع الإسلامي حدد الإطار العام للسلطة التشريعية فهي ليست للحاكم كما أنها ليست للأمة كقاعدة عامة، لأن الأمة تلقت الأحكام كلها عن

تكملة: المصدر السابق، د. أحمد عبد القادر الجمال: المبادئ الدستورية العامة ص ٢٢٥-٢٢٦.

(١) عبد الوهاب خلاف: السياسة الشرعية ص ٤١-٥٧، الشيخ محمد البنا: مذكرات في السياسة الشرعية ص ٧، ٩٩، ١٠٢.

نبيها ﷺ وهو ما سبق أن أشرنا إليه عند الحديث عن ذاتية الدولة الإسلامية وطبيعتها الخاصة.

وعلى ضوء ذلك يجب أن يكون فهمنا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يتحدد على ضوء الذاتية الخاصة للنظام السياسي الإسلامي، والذي يرجع أساسا إلى ما سبق أن قررناه في شأن نظرية السيادة في الدولة الإسلامية، فالأمة في الفقه الإسلامي لا تملك أدنى مظهر من مظاهر السيادة، وإنما تتجسد هذه السيادة في الإرادة الإلهية، وقلنا أن كل سلطة بشرية وكل عمل أو تصرف وكل إرادة إنما تستمد أساس وجودها من إرادة الله المقدسة، وقلنا أن هذه السيادة واحدة، ومطلقة، ولا تقبل التجزئة أو الانقسام، ويتحدد دور الأمة في أنها تمارس خصائص هذه السيادة بحيث تلتزم بأن تجري أحكام الشارع الإسلامي ومقاصده حسب الضوابط والقواعد والغايات والأهداف التي قررها الشارع في هذا الصدد.

وعلينا الآن أن نوضح بإيجاز مدى إمكانية القول بمبدأ الفصل بين السلطات في الفقه الإسلامي من عدمه بالنسبة للسلطات العامة في الدولة الإسلامية التشريعية والتنفيذية والقضائية.

فبالنسبة للسلطة التشريعية:

فلو فرض وتحقق في الدولة الإسلامية مجلس نيابي فهل يملك هذا المجلس الحق في التصدي لوضع قوانين عامة بحيث يكون له السلطة في سن التشريع أو إلغائه وتعديله ؟

إن الإجابة على هذا السؤال في الفقه الدستوري المعاصر ستكون قطعا بالإيجاب وذلك لكون هذه المجالس تعبر عن إرادة الأمة صاحبة السيادة والسلطان، أما في الفقه الإسلامي فستكون الإجابة من الناحية المقابلة بالنفي، لأن الأمة ليس

لها الحق في التصدي للتشريع ابتداء كما أنها لا تملك تعديل قاعدة من قواعد الشارع أو إلغائها اللهم إلا في نطاق الأحكام الاجتهادية، وعلى ضوء ما فرضه الشارع من إطار محكم في هذا الصدد، لذلك فإن استعمالنا للتعبير الحديث "السلطة التشريعية" قد لا يكون دقيقا؛ لأنه قد يؤدي إلى التوهم بأن هذه السلطة تملك الحرية في وضع قواعد عامة لتنظيم المجتمع الإسلامي وإنما يعد عمل هذه السلطة في الحقيقة أقرب إلى كونها سلطة لائحية عامة تستمد من المبادئ والقواعد التي أبانت عنها أدلة الأحكام في الشريعة الإسلامية من نص أو إجماع أو قياس... الخ، وهي لا تملك التصدي للتشريع ابتداء إلا حيث لا يوجد نص في هذه المصادر وهي في هذا النطاق فإن سلطتها تتحدد بما رسمه الشارع من غايات وأهداف ومقاصد والمصلحة العامة للمجتمع الإسلامي، بحيث إذا تصدى المجلس النيابي للعمل التشريعي مع وجود نصوص قاطعة في التشريع الإسلامي أو كان التشريع مخالفا لمقاصد الشارع الإسلامي وغاياته أو قواعده الكلية وأصوله الشاملة، في حالة عدم وجود نص فإن هذا التشريع يكون باطلا ولا تلتزم بتطبيقه السلطة التنفيذية، أو السلطة القضائية هذا فيما يتعلق بالسلطة التشريعية في الدولة الإسلامية.

أما فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية:

فهي أيضا ليست مستقلة بالوضع الذي تعارف عليه شراح القانون الدستوري وإنما هي فوق أنها تخضع خضوعا تاما لما سنه الشارع من قواعد وأحكام، فهي أيضا خارج نطاق النصوص يجب أن تعمل على توخي مقاصد الشارع وأهدافه.

وإذا كان لنا إعمال مبدأ الفصل بين السلطات في نطاق هذه السلطة

بحسب المفهوم الذي تعارف عليه شراح القانون الدستوري، فذلك يتحدد في أمر واحد، وهو أن هذه السلطة يجب أن يكون لها الاستقلال التام في مواجهة سلطة المجالس النيابية إذا ما أقدمت هذه الأخيرة على وضع قانون يخالف قواعد التشريع الإسلامي حتى ولو كان واضع هذه القاعدة المشرع الدستوري ذاته.

أما فيما يتعلق بالقضاء:

فإن مجال إعمال مبدأ الفصل بين السلطات إنما ينصرف إلى استقلاله في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بعدم التدخل في ممارسة القضاء لاختصاصاته، إذا ما كانت هذه الاختصاصات في حدود قواعد الشريعة الإسلامية، كذلك الأمر فيما يتعلق باستقلاله في مواجهة السلطة التشريعية في رفض القوانين الصادرة من السلطة التشريعية المخالفة لأحكام التشريع الإسلامي.

أما إذا كانت الأحكام الصادرة مخالفة للقانون الإسلامي، أو تجاوز القضاء غايات الشارع وأهدافه في هذه الحكام، فإن للسلطتين التشريعية والتنفيذية أن تتدخل لإزالة هذه المخالفة، كما أن الأحكام الصادرة منه لا تكون واجبة أو جائزة التطبيق.

من هنا يجب أن يكون فهمنا لمبدأ الفصل بين السلطات في الفقه الإسلامي، فهي جميعا سلطات "منفذة" لما وضعه الشارع من قواعد وأحكام وهي في هذا النطاق تكون مستقلة إذا ما التزمت بالحدود والضوابط التي قررها الفقه الإسلامي، مع ضرورة أن تتعاضد جميعها في سبيل كفالة مقاصد الشارع وغاياته.

على أننا ننبه أن الحديث عن هذا المبدأ في الشريعة الإسلامية يحتاج إلى تأصيل عميق لا محل للتعرض له بإفاضة في نطاق هذه الدراسة الموجزة، ويكفينا في هذا النطاق تلمس الخطوط العريضة لهذا المبدأ في الفقه الإسلامي.

وعلينا الآن بعد أن استعرضنا مبدأ الفصل بين السلطات في الفقه الدستوري الوضعي ووضعه في الفقه الإسلامي أن نبين التطبيقات العملية لهذا المبدأ في النظم السياسية المعاصرة.

الفصل الثاني

التطبيقات العملية لمبدأ الفصل بين السلطات

تمهيد وتقسيم:

مبدأ الفصل المطلق بين السلطات كما سبق أن رأينا، يعتبر من المبادئ الوهمية التي يتعذر تحقيقها، لذلك كتب على التجربة الفرنسية التي سادت أبان الثورة والتي اعتنقها دستور سنة ١٧٩١، الفشل، لذلك فإن النظم الدستورية المعاصرة هجرت مبدأ الفصل المطلق بحيث أصبح المبدأ الذي يسود هذه النظم هو الفصل النسبي أو المرن بين السلطات.

وقد تباينت مواقف الأنظمة السياسية المعاصرة بالنسبة لتحديد العلاقة بين السلطات في ظل مبدأ الفصل النسبي الأمر الذي تولد عن هذا التباين ثلاث أنظمة رئيسية:

الأول: ويقوم على تقرير قاعدة الاستقلال بين السلطات مع المساواة بينها ووجود علاقة متبادلة من التعاون والرقابة بين الحكومة والمجالس النيابية وقد أطلق على هذا النمط اصطلاح "النظام البرلماني".

الثاني: ويقضي بتحقيق أكبر قدر ممكن من الاستقلال بين السلطات في أدائها لاختصاصاتها، وسوف نرى أن هذا الاستقلال قد تحول إلى سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وقد أطلق على هذا النمط اصطلاح "النظام

الرئاسي".

الثالث: وهذا النظام يعطي للسلطة التشريعية الهيمنة على غيرها من الهيئات الأخرى وهذا النمط أطلق عليه اصطلاح "نظام حكومة الجمعية".

كما سنبين موقف الفقه الإسلامي من هذه الأنظمة. وطبقا لذلك فإننا سوف نتعرض للتقسيم التقليدي للأنظمة السياسية التي نتحت عن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الفروع الآتية:

المبحث الأول: النظام البرلماني.

المبحث الثاني: النظام الرئاسي.

المبحث الثالث: نظام حكومة الجمعية.

المبحث الرابع: موقف الفقه الإسلامي من هذه الأنظمة.

المبحث الأول

النظام البرلماني

النظام البرلماني هو نظام نيابي يقوم على تقرير الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع تقرير التعاون والرقابة المتبادلة بينهما، فهذا النظام يتسم بأنه لا يدمج بين السلطات كما هو الأمر في نظام حكومة الجمعية، كما أنه لا يفصل بين السلطات فصلا يكاد أن يكون تاما كما هو الأمر في النظام الرئاسي.

وفي هذا النظام تتولى السلطة التشريعية المجالس النيابية، كما أن السلطة التنفيذية تقوم على الثنائية فإلى جانب رئيس الدولة ملكا كان أم رئيسا للجمهورية يوجد رئيس حكومة بمعنى أن رئيس الدولة غير رئيس الحكومة. ورئيس الدولة من الناحية النظرية البحتة في هذا النظام هو رئيس هذه السلطة إلا

أنه من الناحية العملية لا يمارس رئيس الدولة سلطات حقيقية، وإنما تتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الوزارة المسئولة التي يرأسها رئيس مجلس الوزراء ممارسة السلطات التنفيذية المقررة لرئيس الدولة في النظام البرلماني وهو – أي رئيس الدولة – لا يستطيع أن يعمل منفردا بمعنى أن نفاذ تصرفاته يتوقف ابتداء على موافقة مجلس الوزراء عليها – على النحو الذي سنتعرض له بعد قليل-.

كما أن هذا النظام كما يقرر الفقيه الفرنسي "ديجي" يقوم على أساس التوازن بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية، وعلى أساس المساواة بينهما وتعاونهما معا[1].

ويرتكز النظام البرلماني على ثلاث عناصر أساسية هي:

١. البرلمان المنتخب.

٢. رئيس دولة غير مسئول.

٣. الوزارة المسئولة.

أولا: المجلس المنتخب "البرلمان":

إن قاعدة حكم الشعب نفسه بنفسه من القواعد الأساسية التي ترتكز عليها كافة النظم الديمقراطية.

ولما كانت ممارسة الشعب لكل مظاهر السيادة بصفة مباشرة، غير متصور تحقيقها، وهو ما أدى إلى اعتناق معظم الدول الديمقراطية المعاصرة مبدأ ممارسة الشعب لمظاهر السيادة عن طريق التمثيل أو الإنابة ويتمثل ذلك في المجالس النيابية على النحو الذي ذكرنا بالتفصيل عند الحديث عن الديمقراطية النيابية.

---

(١) د.عثمان خليل: القانون الدستوري ص ٢٧٨-٢٧٩.

وعلى ذلك فإن وجود المجلس النيابي كأحد الركائز الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني لا يعد في حد ذاته سمة أساسية يتميز بها هذا النظام عما سواه من النظم لأن النظام النيابي ممثلا في المجالس النيابية يوجد في جميع الأنظمة - الرئاسي - حكومة الجمعية - وإنما يميز هذا النظام الدور الذي تؤديه المجالس النيابية حيث لا يقتصر دور هذه المجالس على سن التشريع والموافقة على الميزانية وتشريع الضرائب والتصديق على الحساب الختامي، وإنما يتعدى اختصاصها هذه المجالات بحيث يكون لها الحق في ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية بوسائل عديدة تتمثل في حق السؤال، والاستجواب، والتحقيق البرلماني، وتقرير المسئولية بنوعيها - الفردية والتضامنية - وما يترتب عليها من سحب الثقة، وحق المجلس في توجيه الاتهام إلى رئيس الدولة أو الوزراء سياسيا أو جنائيا إلى جانب ما تتيحه بعض الدساتير البرلمانية من إعطاء المجالس النيابية اختصاص اختيار رئيس الدولة[(١)].

ويعبر الفقهاء الإنجليز عن مدى سلطة البرلمان في النظام البرلماني الإنجليزي بأنه يستطيع أن يفعل أي شيء حتى جعل المرأة رجلا أو الرجل امرأة.

كما أنه من الناحية المقابلة وحتى يستطيع النظام البرلماني أن يحقق التوازن بين السلطات العامة، منح السلطة التنفيذية بعض الاختصاصات في مواجهة السلطة التشريعية، منها أن السلطة التنفيذية هي التي تتولى الدعوة إلى إجراء الانتخابات النيابية، وتحرير الجداول الانتخابية، كما أنها تجري الانتخابات في مواعيدها، وفي بعض النظم البرلمانية يجيز الدستور تعيين بعض أعضاء المجالس

---

(١) د.السيد صبري: القانون الدستوري ص ٢٢١، د.عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية ص ٣١٨، د.محسن خليل: الأنظمة السياسية ص ٢٥١.

النيابية عن طريق السلطة التنفيذية، والسلطة التنفيذية هي التي تتولى دعوة البرلمان إلى الانعقاد في الدورات العادية وغير العادية، وهي التي تفض هذه الدورات وتقوم بتأجيل انعقاده، كما أنها تملك حق حل المجلس النيابي الذي يعتبر أخطر وأهم ما يعطى للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية [(١)].

وإذا ألقينا نظرة على الاختصاصات التي منحها النظام البرلماني إلى المجالس النيابية والاختصاصات التي منحها للسلطة التنفيذية تبين كما قرر العلامة "ديجي" وغيره من الفقهاء بأن هذا النظام يقوم على أساس الموازنة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والمساواة بينهما [(٢)].

ثانيا: "رئيس دولة غير مسئول":

يقوم النظام البرلماني على اعتبار رئيس الدولة، هو الرئيس الأعلى لها ورئيس السلطة التنفيذية أيضا، إلا أنه في نطاق هذه السلطة لا يعطي النظام البرلماني للرئيس سلطات فعلية أو حقيقية، فهو وإن كان رئيس السلطة التنفيذية إلا أنه لا يملك في نطاقها إلا مجرد سلطات اسمية، تمارسها من الناحية الفعلية والحقيقية الوزارة المسئولة، ومن هنا قام النظام البرلماني على أساس ثنائية السلطة التنفيذية بمعنى أن رئيس الدولة غير رئيس الحكومة الذي يرأس مجلس الوزراء ومرؤوس رئيس الدولة.

ورئيس الدولة في النظام البرلماني قد يكون ملكا وقد يكون رئيسا للجمهورية على خلاف رئيس الدولة في النظام الرئاسي وفي نظام حكومة الجمعية

---

(١) د.وحيد رأفت ووايت إبراهيم: القانون الدستوري ص ٣٦٢-٣٦٣.

(٢) د.عبد الحميد متولي: القانون الدستوري ص ٣١٣، د.أنور رسلان: المصدر السابق ص ٢٢٢.

الذي يتحتم أن يكون رئيسا للجمهورية.

ورئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسئول، لأنه لا يمارس سلطة حقيقية وذلك لاقتران السلطة بالمسئولية وحيث لا سلطة فلا مسئولية، وإنما تتجسد المسئولية في هذا النظام في الوزارة الأمر الذي أدى إلى اعتبار الوزراء في النظام البرلماني غير مرؤوسين بالمعنى الدقيق لرئيس الدولة، لأن الوزراء لا ينفذون سياسته الشخصية وإنما يقومون بتنفيذ أوامر الحكومة ممثلة في رئيس مجلس الوزراء - الوزير الأول- [(١)].

مبدأ عدم مسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني:

من القواعد التي يقوم عليها النظام البرلماني قاعدة عدم مسئولية رئيس الدولة، ويعود أساس هذه القاعدة تاريخيا، إلى النظام الإنجليزي حيث تقررت القاعدة الشهرية "بأن الملك لا يخطئ".

وإذا كان رئيس الدولة غير مسئول في النظام البرلماني فإن نطاق هذه المسئولية يختلف بحسب ما إذا كان النظام ملكيا أم جمهوريا، ففي النظام الملكي يتقرر مبدأ عدم المسئولية بصفة مطلقة بمعنى أنه لا يجوز أن يكون الملك محلا للمسئولية الجنائية في الجرائم العادية أو في الجرائم السياسية.

وعدم مسئولية الملك السياسية والجنائية نصت عليها كافة الدساتير الملكية حيث قررت هذه الدساتير أن ذات الملك مصونة لا تمس.

في حين أن مسئولية رئيس الدولة البرلماني في النظام الجمهوري لا تجد التبرير الكافي لها، لذلك ذهبت بعض دساتير الجمهورية البرلمانية إلى تقرير مسئولية

---

(١) د.طعيمة الجرف نظرية الدولة ص ٤٥، د.محسن خليل النظم السياسية والقانون الدستوري ص ٢٥٢.

رئيس الدولة عن بعض الأفعال [1].

ولما كانت تصرفات السلطات العامة في الدولة تتطلب وجود مسئول عما يترتب عليها من آثار، لذلك فإن القاعدة العامة في النظام البرلماني أن المسئولية تقع على كاهل الوزارة التي بدورها تمارس سائر الاختصاصات التي يقررها الدستور لرئيس الدولة.

النتائج التي تترتب على عدم مسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني:

أدى مبدأ عدم مسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني إلى تقرير قاعدتين من الأهمية بمكان هما:

القاعدة الأولى: انتقال السلطات المقررة لرئيس الدولة إلى الوزارة:

القاعدة المقررة في الفقه الدستوري أنه حيث توجد المسئولية توجد السلطة مبدأ "توازن السلطة بالمسئولية". ولما كان رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسئول لذلك فإن هذا النظام يقوم على أساس أن السلطات المقررة لرئيس الدولة - ملكا كان أو رئيسا للجمهورية - يباشرها بواسطة الوزارة المسئولة، فهو وإن كان من الناحية القانونية الحائز على السلطة إلا أنه لا يستطيع أن يستقل برسم السياسة العامة للدولة أو ينفرد بممارستها بعيدا عن الوزارة.

وترتيبا على ذلك فإن رسم السياسية العامة، وإدارة المرافق العامة وتنظيم المصالح العامة في الدولة، وتعيين الموظفين وعزلهم، وعقد المعاهدات وحل البرلمان، وتأجيل دورات الانعقاد، والعفو عن المجرمين، وقيادة القوات المسلحة، إلى غير

---

(١) د.محمود حافظ: موجز القانون الدستوري ص ١٨٤، د.مصطفى كامل شرح القانون الدستوري ص ٢٠٤، د.أنور الأهواني: مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني ص ٣٨، وحيد رأفت: المصدر السابق ص ٤٩٨

ذلك من الاختصاصات التي تقررها الدساتير عادة لرئيس الدولة هي مجرد سلطات اسمية له دون أن يكون له الحق في ممارستها وأن الذي يمارسها الوزارة المسئولة.

لذلك فإن الوزارة - وليس رئيس الدولة - تعتبر حجر الزاوية في النظام البرلماني لأنها هي التي تمارس السلطات التي تقررها الدساتير لرئيس الدولة(١).

وعدم استقلال رئيس الدولة بالاختصاصات المقررة له في النظام البرلماني لا يتعلق فقط بالاختصاصات المتصلة بالسلطات العامة في الدولة وإنما ينصرف أيضا في النظم الملكية إلى التصرفات الخاصة المتعلقة بشخص الملك إذا كانت هذه التصرفات ترتبط بمصلحة الأمة ومن أمثلة ذلك عدم موافقة الوزارة الإنجليزية على زواج الملك ادوارد الثامن بالمسز سمبسون لمخالفة هذا الزواج للتقاليد الإنجليزية وفضل الملك الاستقالة لكي يتزوج بمحبوبته(٢).

ولما كان رئيس الدولة البرلماني لا يمارس سلطات فعلية، فإن ذلك يترتب عليه عدم جواز أن يوجه إليه أي نقد أو توجيه بسبب السياسة العامة للحكومة، وإنما يوجه النقد أو التوجيه إلى رئيس الوزراء والوزراء لأنهم الذين يمارسون الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور لرئيس الدولة.

وقاعدة عدم ممارسة رئيس الدولة لسلطاته المقررة له في الدستور نص عليها في مصر دستور سنة ١٩٢٣ ودستور سنة ١٩٣٠، كما تضمنتها الدساتير الفرنسية منذ سنة ١٨٧٥ حتى دستور الجمهورية الخامسة الصادر في سنة ١٩٥٨ حيث ابتعد النظام الفرنسي عن النظام البرلماني التقليدي في ظل هذا الدستور.

---

(١) د.محسن خليل: المصدر السابق ص ٢٥٥، د.الأهواني: المصدر السابق ص ٣٥-٣٩، وحيد رأفت: القانون الدستوري ص ٤٩٦-٤٩٨، د.طعيمة الجرف: المصدر السابق ص ٤٥٧.

(٢) د.الأهواني: المصدر السابق ص ٤٤-٤٥.

وقد كان الأخذ بهذه القاعدة في ظل دستور ١٩٢٣ محل نقاش وجدل في لجنة الثلاثين التي عهد إليها بوضع الدستور، حيث ذهب اتجاه إلى أن تكون صياغة هذه القاعدة على نحو يعطي للملك إلى جانب الوزراء حق ممارسة السلطات والاختصاصات المقررة في الدستور بحيث لا يكون دور الملك سلبيا في نطاق هذه الاختصاصات.

وذهب رأي آخر إلى التمسك بالقاعدة لأنها هي التي تتمشى مع أصول النظام البرلماني، وفي النهاية استقر الرأي على النص على عدم جواز أن يمارس الملك السلطات التنفيذية إلا من خلال الوزارة كما هو الأمر في الدساتير البرلمانية وعلى ذلك جاء نص المادة ٤٨ من دستور ١٩٢٣ على النحو التالي "الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه"[(١)].

القاعدة الثانية: عدم جواز أن يعمل رئيس الدولة منفردا:

ويترتب على القاعدة السابقة قاعدة أخرى، مؤداها أن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يجوز له أن يعمل منفردا، وإنما يتحتم أن يشترك معه أحد الوزراء في كل عمل يباشره، ويعبر عن هذه القاعدة في النظام الإنجليزي بأن الملك لا يستطيع أن يعمل وحده.

وترتيبا على ذلك فإن توقيع الملك وحده على القرار، لا يجعل القرار نافذا، وإنما يتحتم أن يوقع إلى جانبه رئيس الوزراء أو الوزير المختص.

وقد نص دستور ١٩٢٣ المصري على هذه القاعدة في المادة ٦٠ منه حيث قررت هذه المادة "توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون"، وقد نص دستور ١٩٣٠ على

---

(١) د.الأهواني: المصدر السابق ص ٤٤-٤٥.

هذه القاعدة أيضا. وهو ما قررته المادة الثالثة من دستور فرنسا الصادر في سنة ١٨٧٥ حيث قضت على أن "كل عمل من أعمال رئيس الجمهورية يجب أن يمضيه الوزير".

ويترتب على عدم جواز أن يعمل رئيس الدولة البرلماني منفردا، أن أوامر الملك، شفوية كانت أم كتابية، للوزراء ليس من شأنها أن تعفيهم من المسئولية، لأن أعمال الحكومة تعتبر أنها من صنع الوزارة وهو ما قرره دستور ١٩٢٣ في المادة ٦٢ منه حيث نصت هذه المادة على ما يلي "أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلي الوزراء من المسئولية بحال".

ولكون رئيس الدولة البرلماني لا يجوز له أن يعمل منفردا، وأن أعماله لا تكون نافذة في مواجهة الوزارة إذا كانت كذلك، فقد جرى العمل على أن يساعد رئيس الدولة أحد الوزراء في الأعمال والتصرفات التي ليست لها صفة قانونية كتابية، كالمحادثات والمقابلات التي يجريها مع ممثلي الدول الأخرى، إلى جانب أن جميع الخطب التي يعدها في المناسبات العامة أو الرسمية يجب أن يوافق عليها صراحة أو ضمنا الوزير المختص، وأن يحضرها أحدهم لكي يتحمل مسئوليتها، وإذا سافر رئيس الدولة في النظام البرلماني إلى بلد أجنبي فيصحبه عادة وزير الخارجية الذي يحضر المقابلات الرسمية بين رئيس الدولة وممثلي الدولة الأجنبية، وفي المحادثات التي يكون الوزير فيها غائبا فإنه يجب أن تحوز موافقته[1].

---

(١) د.وحيد رأفت: القانون الإداري ص ٥٣١، ومع وايت إبراهيم القانون الدستوري ص ٥٠٦-٥٠٧، د.الهواني: المصدر السابق ص ٤٥-٤٦، د.محمد كامل ليلة النظم السياسي ص ٦٣١.

أهمية رئيس الدولة في النظام البرلماني:

اختلف الفقه في تحديد دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، فيذهب اتجاه وهو أغلبية الفقه إلى أن دور رئيس الدولة، مجرد دور أدبي محض يقتصر بمقتضاه على توجيه النصح والإرشاد للهيئات التي تمارس سلطة الحكم في الدولة، كما هو الشاهد في النظام الإنجليزي حيث لا يمارس الملك أي سلطة فعلية، ويقبل هذا الاتجاه الدور السلبي الذي يمارسه رئيس الدولة نظرا لأنه غير مسئول والسلطة تقترن بالمسئولية وجودا وعدما[1].

كما أن هذا الاتجاه استدل بالنظام البرلماني الفرنسي ودور رئيس الدولة قبل الجمهورية الخامسة، حيث كان رئيس الدولة مجردا من كل السلطات المنصوص عليها في الدستور مع أنها من اختصاصاته ولا يستطيع أن يمارسها إلا من خلال وزرائه، فالقاعدة المقررة في النظام الفرنسي قبل دستور ١٩٥٨، أن رئيس الدولة يسود ولا يحكم[2].

وذهب رأي آخر، وهو رأي الدكتور عبد الحميد متولي، إلى أن النظام البرلماني لا يتعارض مع اشتراك رئيس الدولة في إدارة شئون السلطة التنفيذية وفي المشاركة في رسم السياسة العامة للدولة وذلك في حالة وجود قيدين:

القيد الأول: وجود وزارة تكون على استعداد لتحمل مسئوليات مشاركة رئيس الدولة في إدارة شئون الدولة، مع احتفاظها في الوقت نفسه بثقة البرلمان.

---

(١) د.محسن خليل: النظم السياسية ص ٢٥٣، د.الأهواني:المصدر السابق ص ٥٣.

(٢) د.الأهواني: المصدر السابق ص ٥٤.

القيد الثاني: أن تغطى الوزارة نشاط رئيس الدولة بحيث لا تكون أعماله محل مناقشة أو مساءلة، ولا يتسنى ذلك كما يذهب هذا الرأي إلا إذا أحيط تدخله بالسرية والكتمان، بحيث يظهر تدخله في مجال ممارسة السلطة العامة على أنها من صنع الوزارة المسئولة وحدها بحيث تنسب هذه التصرفات إلى الوزارة لا إلى رئيس الدولة(١).

ويرى هذا الاتجاه أن ما استدل به أصحاب الاتجاه الأول لا ينهض دليلا كافيا لتحديد دور رئيس الدولة على هذا الوضع السلبي المحض ويرد على ما استدلوا به بما يأتي:

١-فبالنسبة لقولهم بأن السلطة تقترن بالمسئولية، فإن ذلك وإن كان يحمل قدرا من الصحة إلا أنه يحمل قدرا كبيرا من الخطأ، ذلك أنه حين تتكفل هيئة بمسئولية من المسئوليات فإن ذلك يحتم أن تملك هذه الهيئة السلطة الكافية لتحمل تلك المسئوليات. ولكن ليس معنى ذلك أنه من المحتم أن تودع كل السلطة في أيديها، واشتراك رئيس الدولة مع الوزارة في ممارسة السلطة لا يؤدي إلى حرمانها من تلك السلطة اللازمة لتحمل المسئولية، وإنما يعني فقط وجود قيود على السلطة التي تمارسها هذه الهيئة، وهذا لا يتعارض مع النظام البرلماني لأن هذه القيود ليس من شأنها أن تؤدي إلى الإخلال بتوازن السلطات العامة في النظام البرلماني.

٢-أما فيما يتعلق بالاستدلال على سلبية دور رئيس الدولة البرلماني بناء على الواقع العملي في النظام الإنجليزي والنظام الفرنسي فإن هذا الاتجاه يذهب إلى

---

(١) د.عبد الحميد متولي: الوسيط في القانون الدستوري ص ٢٥٨ وما بعدها، والقانون الدستوري ص ٣٣١.

أن ذلك لا يعد دليلا كافيا للقول بسلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، ففيما يتعلق بإنجلترا فإن ذلك يعود أساسا إلى الظروف التاريخية للنظام الإنجليزي، أما فيما يتعلق بالنظام الفرنسي فإنه من ناحية لا محل له بعد التغيرات الجذرية التي أحدثها ديجول حيث تغير مركز رئيس الدولة والدور الذي يؤديه في دستور الجمهورية الخامسة، ومن ناحية أخرى فإن النظام البرلماني الفرنسي - قبل الجمهورية الخامسة - كان يرتبط أيضا بظروف خاصة بفرنسا وكان النظام البرلماني الفرنسي متأثرا بالوضع الذي كان عليه قبل دستور ١٩٥٨ محل نقد معظم الفقه، نظرا لضعف السلطة التنفيذية وضآلة الدور الذي كان يؤديه رئيس الدولة في مجالات السلطة العامة، وكان من شأن ذلك الإخلال بالتوازن المفروض كفالته بين السلطات العامة في النظام البرلماني، وكان ضعف رئيس الدولة سبب اضطراب النظام الفرنسي وهو الأمر الذي أدى بديجول أن يكرس كل اهتماماته إلى تقوية وتدعيم مركز رئيس الدولة بصفة خاصة والسلطة التنفيذية بصفة عامة وقد تحقق له ذلك بمقتضى دستور ١٩٥٨.

٣- أما بالنسبة للقاعدة التي تقول بأن الملك يسود ولا يحكم فإن الدكتور متولي ينكر أنها مبدأ أو قاعدة قام عليها النظام البرلماني، وإنما كان ذلك تعبيرا من مسيو "تير" للتدليل به على أن رئيس الدولة ليس له أن يتدخل في إدارة شئون الحكم، كما أن هذا التعبير في حد ذاته غير صحيح لأن رئيس الدولة لا يسود، والبرلمان كذلك؛ لأنهما لا يملكان السيادة وإنما السيادة للأمة وهما يمارسان اختصاصاتها.

وينتهي هذا الرأي بتقرير أنه غير صحيح أن رئيس الدولة لا يحكم لأن

الحقيقة أنه يحكم ولكنه لا يستقل بالحكم وإنما يشترك معه الوزراء، ثم يعترض على الدور السلبي الذي يمارسه رئيس الدولة في شئون الحكم من نواح ثلاث:

١- أن القول بأن دور رئيس الدولة البرلماني يجب أن يكون سلبيا غير معقول وغير صحيح، لأنه وإن كان غير مسئول مسئولية سياسية أو جنائية إلا أنه من ناحية مسئول مسئولية أدبية أمام ضميره ومن ناحية أخرى فإنه يؤدي قسما على احترام الدستور وقوانين البلاد قبل توليه المنصب، ومن ثم فليس من المقبول أمام مسئوليته الأدبية أمام ضميره والقسم الذي يؤديه، أن يتحدد دوره على هذا النحو، وأن يطلب منه التوقيع على القرارات بطريقة آلية قد تتعارض مع مسئوليته الأدبية والقسم الذي يؤديه.

٢- إن القول بسلبية دور رئيس الدولة وعدم جواز اشتراكه في شئون الحكم يؤدي إلى الأزمات الوزارية وعدم استقرار أداة الحكم، كما يمكن أن يؤدي إلى انقسام صفوف الأمة لاسيما في البلاد الحديثة عهد بالاستقلال.

٣- إن تحديد دور رئيس الدولة على هذا النحو من السلبية يمكن أن يؤدي إلى اختيار البلاد التي تستقل حديثا للنظام الرئاسي وهو ما يمكن أن يؤدي في هذه البلاد إلى الاستبداد والطغيان.

ويقرر هذا الرأي أنه يجب بدلا من القول بعدم جواز اشتراك رئيس الدولة في السلطة أن ينظم هذا الاشتراك بحيث يكون للوزارة ولرئيس الدولة حق ممارسة السلطة وذلك مع وضع الضوابط التي تحفظ من ناحية سمات النظام البرلماني ومن ناحية أخرى عدم جنوح السلطة نحو الاستبداد والطغيان [1].

---

(١) د.عبد الحميد متولي: القانون الدستوري ص٣٢٩-٣٣٠.

ما نراه على هذين الاتجاهين:

إن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني على النحو الذي يقوم عليه هذا النظام يمكن قبوله في البلاد التي تأخذ بالنظام الملكي، ومن ثم يتحدد دور رئيس الدولة في هذه البلاد بحيث لا يمارس الملك سلطة حقيقية وإنما تمارس هذه السلطة الوزارة وهي في معظم الأمور حائزة على معظم أصوات الناخبين ومن ثم فأن الذي يمارس السلطة الحقيقية هم ممثلو الأمة الحائزون على أغلبية الأصوات في الانتخابات بحيث يكون الملك مجرد رمز أو شعار أو يصبح حسب التعبير الشائع الصورة المقدسة المعلقة على باب منزل.

ومن هنا فإن العديد من الشراح ذهب إلى أن أفضل النظم التي يمكن أن ينجح فيها النظام البرلماني هو النظام الملكي.

أما بالنسبة للبلاد ذات النظام الجمهوري فنحن لا نسلم بأن يكون دوره سلبياً على النحو الذي سبق أن بيناه، كما لا نسلم بما انتهى إليه الدكتور عبد الحميد متولي وبيان ذلك.

أما بالنسبة لما ذهب إليه الاتجاه الأول وهو أن يتحدد دور رئيس الدولة حسب ما حدده النظام البرلماني، لأن النظام البرلماني أو غيره من النظم السياسية ليست قوالب جامدة لا تقبل التطور حسب ما تحتمه ظروف وأحوال المجتمع، ذلك أن المجتمعات تتغير وتتطور ومن المفروض أن يتواءم شكل السلطة وطريقة ممارستها مع ظروف وأحوال المجتمع ذاته ومن هنا فإن النظام البرلماني الإنجليزي كان وليد تطور المجتمع الإنجليزي ذاته، والتطورات التاريخية له بحيث أصبح هذا النظام جزءاً من تاريخ الأمة الإنجليزية وتعبيراً صادقاً عن الترابط بين شكل السلطة وتطورات المجتمع.

كذلك الأمر فإن النظام البرلماني الفرنسي كان وليد تطورات سياسية في المجتمع الفرنسي ذاته أدت إلى الأخذ بهذا النظام مدة طويلة - نسبياً - من الزمن إلا أن هذا النظام وبعد فترة قصيرة أصبح محل اعتراض ونقد كثير من الشراح ورجال الحكم، وكان سببا في تطورات وتقلبات سياسية هددت وحدة الأمة الفرنسية إلى أن تمكن الرئيس ديجول من أن يجعل لرئيس الدولة دوراً إيجابيا يخالف الصورة التقليدية التي رسمتها النظم البرلمانية لرئيس الدولة في فرنسا.

ومن ثم فإنه إذا كانت ظروف المجتمع تتواءم مع النظام البرلماني في صورته التقليدية فإن ذلك يكون جائزاً ومقبولاً، أما إذا أصبحت ظروف المجتمع وتطوراته لا تتفق مع هذا النظام في صورته التقليدية، بحيث حتمت هذه الظروف الأخذ بهذا النظام مع بعض التعديلات فإن ذلك يكون جائزاً ومقبولاً، وما يقال عن النظام البرلماني ينصرف إلى كافة الأنظمة السياسية الأخرى، كالنظام الرئاسي والنظام المجلسي (نظام حكم الجمعية).

إلا أننا نري انه في كل الحالات التي تسمح فيها الدساتير بأن يكون لرئيس الدولة دوراً إيجابيا في المشاركة في السلطة، فإنه يجب أن يكون مسئولاً عن السلطة التي يمارسها ولا يجوز القول بأن هذه المشاركة غير جائزة لأنها تخل بأصول النظام البرلماني وتبعده عن روحة الحقيقية ويؤدي إلى تقريب النظام البرلماني من النظام الرئاسي. لأن النظم كما سبق أن أشرنا ليست قوالب جامدة غير قابلة للتطور[1].

أما ما يذهب إليه الاتجاه الثاني فإننا نرى مع غيرنا أنه لا يجوز التسليم به

---

(١) للمزيد من التفصيل د.محسن خليل: النظم السياسية ص٢٥٤ وما بعدها، د.السيد صبري القانون الدستوري ٢٣٣-٢٣٤ د.الأهواني: مركز رئيس الدولة ٥٦-٥٧.

وذلك لملاحظات عديدة بجملها:

لا نسلم بما يذهب إليه هذا الرأي بأن رئيس الدولة وان كان غير مسئول سياسياً أو جنائياً إلا انه مسئول أمام ضميره والقسم الذي يؤديه وعلي ذلك يجب أن لا يكون دوره في ممارسة السلطة سلبياً محضا. وذلك لأن المسئولية أمام ضميره ليست مسئولية قانونية يمكن للأمة أو ممثليها تحريكها بوسائل قانونية وعلي ذلك فإن القول بمسئولية رئيس الدولة أما ضميره غير كافية لكي يسمح له بممارسة سلطة حقيقية طالما أنه في منأى عن المسئولية القانونية كما يذهب إلى ذلك هذا الاتجاه، فحتى يمكن أن يمارس رئيس الدولة سلطات حقيقية يجب أن يكون مسئولاً مسئولية قانونية يمكن للأمة تحريكها إذا جنح رئيس الدولة نحو الاستبداد والتسلط، لأنه لو كان غير مسئول مع منحة حق ممارسة السلطة فإن المسئولية الأدبية أما ضميره غير مجدية فقد ينعدم عنده الضمير أمام نزوات الاستبداد والتسلط، وقد لا يعبأ بقسمه باحترام القانون والالتزام بقوانين البلاد ومن ثم فإننا نري أنه في مجال ضوابط السلطة وقيودها لا يجوز لنا التسليم بمسئولية رئيس الدولة الأدبية أمام ضميره وقسمه لأننا نخرج في هذه الحالة عن نطاق الأنظمة القانونية.

كما لا نسلم بما يذهب إليه هذا الاتجاه بمشاركة رئيس الدولة في السلطة على أن يغطي الوزراء نشاطه بحيث لا يكون محلاً للمسئولية ويتحقق ذلك - كما يري هذا الاتجاه - بان تغطي الوزارة نشاطه ويحاط تدخله بكل ما يستطاع من السرية والكتمان، ذلك أننا لا نسلم بالمشاركة في السلطة التي تمارس في الظلام ووراء الكواليس. ولا ندري ما يقصده الدكتور عبد الحميد متولي من السرية والكتمان والتي يجب أن يحاط بها تدخل رئيس الدولة ومشاركته في السلطة، ولو أنه قرر جواز مشاركة رئيس الدولة في السلطة مع تقرير مسئولية بالقدر الذي

يتحقق فيه تدخله لكان منطقياً مع نفسه إلا أنه ذهب إلى هذا الرأي الغريب معترضا على الدور السلبي لرئيس الدولة في النظام البرلماني منتهياً إلى وجوب أن يكون دوره إيجابيا على أن يتم هذا بكل ما يمكن من السرية والكتمان.

إلى جانب أنه يشك أن تقبل وزارة مثل هذا التدخل مع ما تحملها نتيجته أمام الأمة، اللهم إلا إذا كان الهدف الذي تبتغيه الوزارة من وراء ذلك هو الحصول على رضاء رئيس الدولة في سبيل بقائها في السلطة[1].

هذا إلى جانب ما يذكره العديد من الشراح في أن الدور الذي يمارسه رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي ليس كما يتصور كثير من الفقهاء دوراً سلبياً محضاً. لأنه يعتبر همزة الوصل بين السلطات المختلفة في الدولة ويقوم بدور الحكم بين الأحزاب السياسية، ويحقق بما يتمتع به من نفوذ التوازن بين السلطات ويوجه السلطات الحاكمة ويسدي النصح والإرشاد إليها، وتوقيعه ضروري في كثير من القرارات إلى جانب انه هو الذي يعين الوزراء ويعزلهم وهو الذي يحل البرلمان، ومن ثم لا يستساغ القول بأن دوره حق في النظم التقليدية البرلمانية سلبي محض، والحق كما يقرر بعض الفقهاء أنه بين السلطة المطلقة وانعدامها ميدان واسع للنصائح ذات الأثر الفعال في حياة الدولة[2].

ثالثاً – الوزارة المسئولة:

بينا فيما سبق أن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يملك إلا سلطات

---

(١) د.محسن خليل: المصدر السابق ص٢٥٤.

(٢) د.السيد صبري: حكومة الوزارة ص٣٢-٣٣، د.الأهواني: المصدر السابق ص٥٦، د.وحيد رأفت: القانون الإداري ص٥٤٠ وما بعدها.

اسمية، وتقوم الوزارة بالممارسة الحقيقية لهذه السلطات وهي التي تتحمل المسئولية الناتجة عن هذه الممارسة. لذلك فإن الشراح يذهبون كما أشرنا إلى القول بأن حجر الزاوية في النظام البرلماني هو الوزارة المسئولة.

ورئيس الدولة في النظام البرلماني هو الذي يعين الوزراء، إلا أن هذا الحق ليس مطلقاً وإنما مقيد بوجوب أن يكون تعيين الوزراء من حزب الأغلبية حتى يمكن أن تفوز الوزارة بثقة المجلس النيابي.

ويرأس الوزارة في النظام البرلماني الوزير الأول - رئيس مجلس الوزراء - الذي يعهد إليه رئيس الدولة بتأليف الوزارة. وهو في أغلب الحالات زعيم الأغلبية البرلمانية الذي حصل على أكثر المقاعد بالمجلس النيابي، ومن ثم يجمع بين صفة كونه رئيس الحكومة وصفة كونه زعيم الأغلبية البرلمانية الذين يمثلون معظم أعضاء الهيئة التشريعية وهو الذي يختار وزراءه ويعرض أسماءهم على رئيس الدولة لاستصدار قرار تعيينهم [(١)].

وهناك عدة قواعد تنظم تشكيل الوزارة البرلمانية:-

القاعدة الأولى:- الوزارة تشكل من حزب الأغلبية:

ومحصل ذلك انه يجب أن تشكل الوزارة من الحزب الذي فاز بالأغلبية في الانتخابات البرلمانية، أو على الأقل من الحزب الحاصل على أكبر الأصوات في المجلس الشعبي - مجلس النواب - ويفضل احمان أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان وان لم يحتم ذلك، وعلى ذلك فإن الوزارة في هذه الحالة تجمع بين اختصاصات التشريع وذلك لأن أعضاءها أعضاء في المجلس النيابي وبين وظائف

---

(١) د.السيد صبري: القانون الدستوري ص٢٣٥، د.مصطفى كامل شرح القانون الدستوري ص٢٢٩.

التنفيذ لأن الوزارة هي التي يعهد إليها بكفالة الاختصاصات المنصوص عليها للسلطة التنفيذية.

القاعدة الثانية: أن تكون الوزارة متجانسة.

يتطلب في الوزارة أن تكون موحدة الاتجاه بمعنى أن لا تتضمن عضويتها وزراء ينتمون إلى اتجاهات متعارضة ومن ثم فإن من المبادئ الأساسية في تشكيل الوزارة البرلمانية أن تكون متجانسة كما يقرر الفقيه الفرنسي اسمان.

ولتحقيق هذا التجانس فإن رئيس الدولة لا يقوم باختيار الوزارة بنفسه وبصفة مباشرة وإنما يختار الوزير الأول ويقوم الأخير باختيار الوزراء الآخرين وهم عادة يكونون من أعضاء حزب الأغلبية الحائز على أكبر عدد من المقاعد في الانتخابات ونتيجة لذلك يتحقق التجانس بينهم [(١)].

القاعدة الثالثة: المسئولية الوزارية:

أشرنا فيما سبق أن رئيس الدولة البرلماني غير مسئول سياسياً أو جنائياً – كملك – أو سياسياً فقط – كرئيس الجمهورية – وهو ما أدي إلى انتقال السلطات التي قررها الدستور لرئيس الدولة إلى وزارة تكون مسئولة عن النتائج التي تترتب على ممارسة هذه السلطات، لأن أعمال الدولة تتطلب أن يوجد مسئول عنها. لذلك يقرر الفقهاء أن من السمات الأساسية التي يتصف بها النظام البرلماني أنه يقوم على أساس مسئولية الوزارة أمام البرلمان. فالقاعدة أن الحكومة (الوزارة) لا تستطيع أن تحكم إلا بثقة البرلمان وبمعني أدق " أغلبية البرلمان " ويطلق

---

(١) د.محسن كامل ليله: النظم السياسية ص٦٣٨-٦٣٩، السيد صبري: القانون الدستوري ص٢٣٧-٢٣٨.

على هذه المسئولية " المسئولية الوزارية "[(١)] .

ومسئولية الوزارة تقتضي انه لكي تبقي الوزارة في السلطة يجب أن تحوز على ثقة أغلبية أعضاء المجلس النيابي وقد تكون المسئولية فردية وقد تكون مسئولية جماعية أو تضامنية.

أ- المسئولية الفردية:

وتتحقق هذه المسئولية عندما يكون محل المسئولية عملاً منسوباً إلى وزير معين وليس منسوباً إلى الوزارة كلها، إلا أنه يلاحظ في النظام البرلماني انه يصعب في كثير من الأحيان التفرقة بين ما إذا كان المسئول عن العمل هو الوزير أو الوزارة كلها، ومن ثم يصعب التفرقة بين المسئولية الفردية والمسئولية الجماعية عن هذا العمل المنسوب إلى الوزير وفي غالب الأمر يضع رئيس الوزراء حداً لذلك، ويقرر مسئولية الوزارة كلها عن الفعل المنسوب إلى الوزير وتكون الثقة المطروحة في هذه الحالة منصبة على الوزارة كلها[(٢)] .

ب- المسئولية التضامنية:

والمسئولية التضامنية أو الجماعية تعني أن تكون الوزارة كلها مسئولة عن أعمالها أمام البرلمان، فإذا اقترع البرلمان بالثقة على الوزارة ولم تحصل على ثقة أغلبية أعضائه فإنه يتحتم عليها أن تستقيل، فتحمل المسئولية في هذا اللون من المسئولية يعد عملاً من الأعمال التي تتعلق بسياسة الوزارة كلها.

ولخطورة هذا اللون من ألوان المسئولية فإن البعض يري أن هذه المسئولية

---

(١) د.محسن خليل: الأنشطة السياسية ص٢٦٠، د.عبد الحميد متولي القانون الدستوري ص٣١٥،٣١٤.

(٢) د.طعيمة الجرف: نظرية الدولة ص٤٨٥، د.محمود حلمي المبادئ الدستورية العامة ص ٢٦٤.

لا يجب أن يطرحها البرلمان إلا إذا كان موضوع الخلاف بين الوزارة والبرلمان جوهرياً، أما في حالة مخالفة البرلمان للوزارة في مسألة من المسائل القانونية التي لا تتصل بالسياسة العامة فإن ذلك لا يستوجب طرح الثقة بالوزارة.

والمسئولية التضامنية تعتبر من أهم سمات النظام البرلماني لذلك فإن الفقيه الفرنسي "ديفرجيه" اعتبرها جوهر النظام البرلماني فحيث توجد المسئولية التضامنية يوجد النظام البرلماني[1].

المبحث الثاني

النظام الرئاسي وتطبيقه في الولايات المتحدة

المطلب الأول

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي الأمريكي

يقوم النظام الرئاسي على تقرير الفصل الذي يكاد أن يكون كاملاً بين السلطات وذلك على خلاف النظام البرلماني الذي يقوم على أساس التوازن الدقيق بين الوزارة والبرلمان وهو ما أدي – كما أشرنا – إلى وجود أوجه للتعاون والرقابة المتبادلة بينهما. في حين أن النظام الرئاسي يقوم على خلاف ذلك حيث يؤسس هذا النظام على الفصل التام والمطلق بين السلطات العامة في الدولة وذلك

(١)د.طعيمة الجرف: نظرية الدولة ص ٤٨٥، د.محمود حلمي: المصدر السابق ص٢٦٤، د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص٦٢٤، د.السيد صبري القانون الدستوري ص٣٣٨

باستقلال كل هيئة عن الأخرى إلى أقصى درجة ممكنة بحيث لا يوجد أوجه التعاون والرقابة بين هذه السلطات.

ويعتبر النظام المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية المثل الحي لهذا النظام إلا أنه وإن كان الشراح قد ذهبوا إلى أن النظام الأمريكي يقوم على تقرير الفصل التام إلا أن الملاحظة الجديرة بالاهتمام أن الدستور الأمريكي ذاته لم يتضمن أي نص يقرر الفصل بين السلطات وإنما اعتمد الشراح للقول بهذه النتيجة على تنظيم الدستور الأمريكي للسلطات العامة [1].

فالمادة الأولي من هذا الدستور التي تنظم السلطة التشريعية قررت في الفقرة الأولي منها على أن "جميع السلطات الممنوحة في هذا الدستور تخول الكونجرس الولايات المتحدة....".

كذلك الأمر فإن المادة الثانية التي تنظم السلطة التنفيذية قررت في فقرتها الأولي على أن " تخول السلطة التنفيذية لرئيس الولايات المتحدة ".

وأخيراً فإن المادة الثالثة التي تنظم السلطة القضائية قررت في الفقرة الأولي ما يلي "تودع السلطة القضائية للولايات المتحدة في محكمة عليا واحدة وفي محاكم تقل عنها مرتبة...".

فمن هذا التنظيم للسلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية استنتج الشراح أن صياغة هذه المواد تفيد اختصاص كل هيئة من الهيئات الثلاث بوظيفتها اختصاصا حصريا يحقق الفصل بينها ويمنع تدخل كل هيئة منها في عمل سواها.

ويقرر أستاذنا الدكتور أحمد كمال أبو المجد " أن صياغة المواد المنظمة

---

(١) د.مصطفي أبو زيد فهمي: النظم الرئاسية في أمريكا وفي مصر ص٣٩٠ وما بعدها، د.محسن خليل: السلطة السياسية ص٣٩٥، د.طعيمة الجرف نظرية الدولة ص٤٦٤.

للسلطات العامة على هذا النحو لا يمكن أن تكون دليلاً كافياً للوصول إلى هذه النتيجة وأنه يجب لمعرفة ما إذا كان النظام الدستوري يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات من عدمه فإنه يتعين الإجابة عن أسئلة ثلاث:

السؤال الأول: هل يشترك نفس الأشخاص في تكوين السلطتين التشريعية والتنفيذية ؟

السؤال الثاني: هل للسلطة التشريعية إشراف مباشر فعال على السلطة التنفيذية، أو هل لهذه الأخيرة إشراف مماثل على السلطة التشريعية ؟

السؤال الثالث: هل تمارس السلطة التنفيذية عمل السلطة التشريعية أو تمارس المجالس التشريعية عمل السلطة التنفيذية ؟

وما قيل عن السلطتين التنفيذية والتشريعية ينصرف أيضا إلى السلطة القضائية.

فبالنسبة للسؤال الأول ينتهي أستاذنا الدكتور أحمد كمال أبو المجد إلى انه في النظام الأمريكي لا يجوز لنفس الأشخاص أن يجمعوا بين صفة الرؤساء التنفيذيين وعضوية المجالس التشريعية.

وبالنسبة للسؤال الثاني فإن النظام الأمريكي يقوم على أساس استقلال وانفصال كل من الهيئتين بحيث لا يملك رئيس الولايات المتحدة أن يحل البرلمان كما لا يملك البرلمان من الناحية المقابلة أن يجبر الرئيس على ترك منصبه حتى ولو كان غير كفء أو كانت سياسته لا تنال رضاء الشعب أو تأييده. ولا سبيل إلى إجباره على ترك السلطة قبل انتهاء مدته والعودة إلى الشعب ليقول كلمته حين يرشح نفسه مرة أخرى في الانتخابات.

كذلك الأمر فان السلطة التنفيذية لا تملك سلطة الإشراف على البرلمان أو

توجيهها له- لأن النظام الأمريكي لا يعطي للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان كما هو الأمر في النظام البرلماني، ولا يملك الرئيس الأمريكي سوي حق الاعتراض على مشروعات القوانين، وهو على أهميته ليس سوي وسيلة سلبية للرقابة يمكن للكونجرس التغلب عليها إذا صدق على القانون بأغلبية ثلثي أعضائه.

أما بالنسبة للإجابة على السؤال الثالث فيقرر أستاذنا الدكتور احمد كمال أبو المجد أن ذلك يؤدي إلى ظهور مشكلة اختصاص الإدارة بإصدار اللوائح أو ما يسميه الفقه الأمريكي والإنجليزي " التشريعات التفويضية " ذلك أن قيام الإدارة بوضع قواعد قانونية عامة يعتبر ممارسة لنشاط تشريعي هو من اختصاص المجالس التشريعية ويعتبر خروجاً صريحاً على مبدأ الفصل بين السلطات. وفي هذا الصدد يقرر أستاذنا الدكتور أحمد كما أبو المجد أنه من النتائج المترتبة على مبدأ الفصل بين السلطات أن كل هيئة تمارس مباشرة اختصاصها بنفسها ولا يجوز أن تفوضها إلى غيرها إذ لا يكون لمبدأ الفصل أي قيمة إذا كان في وسع أي هيئة أن تتنازل لغيرها عن اختصاصها إلى جانب أن الشعب هو وحده صاحب الاختصاص في توزيع هذه الاختصاصات، لذلك فإن اختصاص الهيئة التشريعية بسن القوانين ليس اختصاصاً أصيلا لأنه مفوض إليها من الشعب ومن ثم فلا تملك بدورها أن تفوضه إلى غيرها من السلطات؛ لأن: "السلطة المفوضة لا يمكن أن يعاد تفويضها" وإعمالاً لهذه القاعدة قضت المحكمة العليا في الولايات المتحدة في أحد أحكامها بأن الدستور الاتحادي أو دساتير الولايات تجزئ السلطة وتوزعها بين هيئات ثلاث ومما يتعارض مع هذا التقسيم ويتنافى مع أحكام الدستور أن يتخلى الكونجرس عن أداء وظيفته للرئيس أو للسلطة القضائية".

ويقرر أستاذنا الدكتور أحمد كمال أبو المجد أن الفقه الأمريكي يفهم مبدأ

الفصل بين السلطات على أنه وسيلة لتفتيت السلطة ومنع تركزها على نحو يهدر حريات الأفراد وحقوقهم ووصولاً إلى هذه القيمة أدرك الفقه الأمريكي استحالة مبدأ الفصل المطلق بين السلطات وقد ظهر هذا الفهم في دساتير الولايات المتحدة بحيث أصبح المبدأ هو الفصل بين السلطات مع وجود تعاون بينها على نحو لا يؤدي إلى هيمنة إحدى السلطات على غيرها فالتعاون مقيد بضرورة التوازن يحول دون تضخم بعضها وتركز السلطة في يدها على حساب السلطات الأخرى.

وينتهي أستاذنا الدكتور احمد كمال أبو المجد إلى أن ذلك أدي إلى نشأة مبدأ مكمل لمبدأ الفصل بين السلطات وهو ما يعرف في الفقه الأمريكي بمبدأ "التوازن وتبادل المراقبة" أما مبدأ الفصل في حد ذاته فهو مبدأ سلبي وقائي لا يكفل تنظيم حياة دستورية منتجة ما لم يكمله مبدأ إيجابي يمنح كل سلطة الوسائل التي تصلها بالأخرى وتمكنها في الوقت نفسه من رد عدوان تلك السلطات عليها.

وإعمالا لهذه النظرة للمفهوم الأمريكي لمبدأ الفصل بين السلطات قررت المحكمة العليا بأن للكونجرس أن يتعهد إلى المحكمة العليا وإلى المحاكم الاتحادية الأخرى بوضع القواعد والإجراءات الخاصة التي تتبع أمامها في التقاضي، وقد لجأت المحكمة العليا إلى تبرير تفويض السلطة على هذا النحو وإيجاد السند الدستوري الذي يتم وفقا له هذا التفويض بعد الازدياد المستمر في وظائف الدولة وازدياد تدخلها في مجال النشاط الاقتصادي ما جعل قيام السلطة التشريعية بتفصيل تلك المشاكل والتقنين فيها غير متصور الأمر الذي يؤدي إلى ضرورة أن تترك للإدارة رسم الخطوط العريضة لهذه البرامج التشريعية بحيث يقتصر التشريع على رسم الخطوط العريضة للتشريع وتحديد أصوله واتجاهاته الكبرى وقد اشترطت المحكمة لجواز التفويض التشريعي بصفة عامة ألا يكون مطلقا بحيث

يضع الكونجرس الضابط المعقول الذي يتم وفقاً له قيام السلطة التنفيذية بوضع الجزئيات والتفاصيل حتى يستطيع القضاء أن يمارس رقابته على السلطة التنفيذية وفي إلزامها بهذا التفويض[1].

المطلب الثاني

السمات الأساسية للنظام الرئاسي

يتميز النظام الرئاسي بسمات ثلاث:

الأولى: أن السلطة التنفيذية في الحكومة الرئاسية هي من اختصاص رئيس الدولة وهو في نفس الوقت رئيس الحكومة فالنظام الرئاسي لا يعرف الثنائية التي تقوم عليها السلطة التنفيذية في النظام البرلماني.

الثانية: أن الوزراء في النظام الرئاسي يخضعون خضوعا مطلقا وكليا لرئيس الدولة ويسألون أمامه مسئولية كاملة عن ممارستهم للاختصاصات التي يوكلها إليهم.

الثالثة: أن النظام الرئاسي يقوم على الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فرئيس الدولة لا يملك حل البرلمان، كما أنه من الناحية المقابلة لا توجد الوزارة المسئولة أمام البرلمان في النظام الرئاسي، إلى جانب أن السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي ليس لها اتصال مباشر بالبرلمان ولا تملك دعوته إلى الانعقاد أو حق اقتراح القوانين كما هو الأمر في النظام البرلماني.

---

(١) للمزيد من التفصيل د.أحمد كمال أبو المجد: الرقابة علي دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري ص١١٥ وما بعدها.

أولا: حصر السلطة التنفيذية في رئيس الدولة:

رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو الرأس المدبر للدولة، وهو يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، ومن ثم فثنائية السلطة التنفيذية التي يقوم عليها النظام البرلماني غير قائمة في النظام الرئاسي.

ورئيس الدولة في النظام الرئاسي هو الذي يرسم السياسة العامة للحكومة وليس لأي واحد من الوزراء سياسة شخصية لأنهم ليسوا إلا منفذين لإرادة رئيس الدولة لذلك فإن الوزراء في النظام الرئاسي لا يطلق عليهم هذه التسمية في هذا النظام وإنما يطلق عليهم "سكرتيري الدولة" وهم تابعون لرئيس الدولة تبعية كاملة، وعلى ذلك فإن مركز الوزير في النظام الرئاسي يختلف كلية عن المركز الذي يحتله نظيره في النظام البرلماني. هذا إلى جانب أن المرافق التي يشرف عليها سكرتيرو الدولة لا تسمى وزارات وإنما تسمى مصالح. وإذا كان رئيس الدولة في النظام الرئاسي من الناحية القانونية المهيمن على السلطة التنفيذية إلا أنه في غالب الأمر يلتزم بتنفيذ سياسة حزبه وما تفرضه مبادئ وبرامج الحزب من قيود، ويرى البعض أن ذلك مجرد التزام أدبي ليس من شأنه أن يقيد سلطات رئيس الدولة لاسيما إذا كانت شخصيته قوية وتوفر له العلم والتجربة والوقوف على ميول الرأي العام[1]، وهذا الرأي وإن كان صحيحا من الناحية القانونية حيث لا يقيد الدستور الأمريكي سلطة رئيس الدولة بأي قيود خارج نطاق النصوص الدستورية إلا أن الواقع العملي للنظام الأمريكي يجعل رئيس الدولة خاضعا للسياسة التي ينتهجها حزبه وإلا فإنه سيحكم على نفسه بالفشل في إعادة انتخابه، وإذا كان قد وجد في النظام الرئاسي الأمريكي رؤساء استطاعوا بحكم شخصيتهم القوية أن

(١) د.مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري ص ٢٨٨.

يسيروا سياسة الولايات المتحدة وأن يطبعها كل واحد منهم بطابعه الشخصي، إلا أن ذلك لا يعتبر قاعدة عامة للقول بأن الرئيس الأمريكي لا يلتزم ببرامج حزبه والسياسة التي ينتهجها [1].

ثانيا: خضوع الوزراء خضوعا تاما لرئيس الدولة:

أشرنا إلى أن السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي يحوزها ويهيمن عليها رئيس الدولة وليس للوزراء سياسة شخصية في نطاقها وليس لأي واحد منهم الخروج على تعليمات وتوجيهات رئيس الدولة.

ورئيس الدولة في النظام الرئاسي حر في اختيار وزرائه، وفي عزلهم كما أنهم لا يمثلون وحدة أو كيانا مستقلا في مواجهته [2].

أ- رئيس الدولة حر في اختيار وزرائه:

رئيس الدولة في النظام الرئاسي حر في اختيار وزرائه، حقيقة أن المادة الثانية من الدستور الأمريكي توجب على رئيس الدولة أن يحصل على موافقة مجلس الشيوخ إلا أنه جرى العرف منذ سنة ١٧٨٧ على أن يترك المجلس الحرية للرئيس الأمريكي في اختيار وزرائه دون أن يتدخل في هذا الاختيار، إلا أن هناك قيودا واقعية تقيد حرية رئيس الدولة في هذا النطاق، ذلك أنه كزعيم للحزب الفائز في الانتخابات لا يستطيع من الناحية العملية أن يختار معاونيه من غير أعضاء الحزب، فهو كثيرا ما يلجئ إلى اختيار معاونيه من السياسيين ورجال المال الذين وقفوا معه في الانتخابات، في المناصب الكبرى، إما مقابل المجهودات التي يبذلوها

(١) د.عثمان خليل: القانون الدستوري ص ٢٧٠.

(٢) د.وحيد روأفت: القانون الدستوري ص ٣٣٧، د.السيد صبري: القانون الدستوري ص ٢١٥.

معه في الدعاية الانتخابية أو نظير التبرعات الضخمة للمعركة الانتخابية[1].

ب- رئيس الدولة له الحرية الكاملة في عزل وزرائه:

كما يملك رئيس الدولة في النظام الرئاسي الحرية الكاملة في عزل وزرائه إذا ما تبين له أنهم لا ينتهجون سياسته أو وجد أنهم غير متعاونين معه.

وقد ثار خلاف حول مدى سلطة الرئيس الأمريكي في عزل كبار معاونيه الذي يعينهم بعد موافقة مجلس الشيوخ، فقال البعض بعدم جواز عزلهم إلا بعد موافقة رئيس الدولة ومجلس الشيوخ على هذا العزل، ومن ثم فإن سلطة الرئيس في عزل هؤلاء مقيدة، وقد عزز هذا الاتجاه قانون سنة ١٨٦٧ الخاص بالوظائف المدنية الذي قرر أن جميع الموظفين يعينون بموافقة رئيس الدولة ومجلس الشيوخ لا يعزلون من مناصبهم إلا بعد موافقتهما، وقد صدر هذا القانون بالرغم من اعتراض الرئيس الأمريكي عليه، وذلك بعد أن وافق عليه أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان.

ورغم وجود هذا القانون الذي يقيد سلطة رئيس الدولة في عزل الوزراء عزل الرئيس "جونسون" وزير الحربية في العام التالي لصدور هذا القانون مما أدى إلى أن اتهم الرئيس "جونسون" بواسطة مجلس النواب أمام مجلس الشيوخ إلا أنه برئ أمام المجلس الأخير لعدم توفر أغلبية الثلثين على قرار الاتهام، ثم ما لبث أن عدل القانون إلى أن ألغي نهائيا سنة ١٨٨٧ لأن صدوره كان أساسا نتيجة نزاع بين الرئيس جونسون والكونجرس الأمريكي وقد تأكد بمقتضى ذلك حق الرئيس في عزل سكرتيريه (وزرائه).

وإلى جانب ذلك فإنه لا يجوز إجبار رئيس الدولة على عزل أحد وزرائه

---

(١) د.وحيد ووايت: المصدر السابق ص ٣٣٩.

مهما كانت التهم المنسوبة إليه، فقد حدث أن أثيرت حملة ضد وزير البحرية في سنة ١٩٢٤ لورود اسمه في فضائح مالية، ووافق مجلس الشيوخ على تقديم رجاء إلى الرئيس الأمريكي المستر "كولدج" للقيام بعزله، ورفض الرئيس هذا الاقتراح لمساسه بحقوقه الدستورية وقد صرح بأن القرار الذي يتخذ حيال الوزير يتخذه بعد أن يقترح مستشاروه القانونيين على ضوء ما يتلاءم مع المصلحة العامة، وهو ما يؤكد أن حق التعيين أو العزل من اختصاص رئيس الجمهورية وحده وهو ما يتفق مع نصوص الدستور الأمريكي والعرف الدستوري في الولايات المتحدة الذي يجعل تعيين الوزراء أو عزلهم من اختصاص رئيس الدولة وحده[١].

ج- عدم وجود مجلس وزراء أو رئيس وزارة في النظام الرئاسي:

رئيس الجمهورية الرئاسية هو المهيمن على السلطة التنفيذية والحائز القانوني والفعلي لها، لذلك فإن الوزراء في النظام الرئاسي لا يكونون هيئة أو مجلسا له إدارة جماعية تملك السلطة في إصدار القرارات أو تمارس اختصاصات تتعلق برسم السياسة العامة للوزارة، فلا يوجد في النظام الرئاسي مجلس وزراء بالمعنى المعروف في النظام البرلماني، وليس للوزراء كيانا مستقلا لخضوعهم خضوعا تاما لرئيس الجمهورية وكما يعبر أستاذنا الدكتور عثمان خليل على ذلك بقوله "إن الوزراء في النظام الرئاسي يخضعون لرئيس الدولة خضوع المرؤوس لرئيسه في السلم الإداري"[٢].

وإلى جانب أن الوزراء لا يكونون هيئة أو كيانا مستقلا فإنهم مسئولون

---

(١) د.وحيد وورايت: المصدر السابق ص ٣٣٨-٣٣٩، د.محسن خليل: النظم السياسية ص ٣٩٧، د.طعيمة الجرف: نظرية الدولة: ص ٤٦٤.

(٢) د.عثمان خليل: القانون الدستوري ص ٢٧٠-٢٧١.

مسئولية مباشرة أمام رئيس الدولة لا أمام البرلمان، كما أن المسئولية التضامنية التي يعدها الفقهاء سمة أساسية من سمات النظام البرلماني لا وجود لها في النظام الرئاسي ومن ثم فإن عدم المسئولية أمام البرلمان تعد سمة من السمات الأساسية التي يتميز بها النظام الرئاسي[1].

المطلب الثالث

العلاقة بين السلطات في النظام الرئاسي

أشرنا فيما سبق أن الفصل المطلق بين السلطات من المبادئ الوهمية التي يتعذر تطبيقها، وبينا أن الفهم الأمريكي لمبدأ الفصل بين السلطات يقوم كما انتهى أستاذنا الدكتور أحمد كمال أبو المجد على "التوازن وتبادل المراقبة" مع تحقيق استقلالها عن بعضها، بمعنى عدم جواز أن تهيمن إحدى السلطات على الأخرى أو تركز السلطة في يد إحداها على حساب الأخرى، وعلى ذلك فالحكومة في النظام الأمريكي مستقلة عن البرلمان، كما أن البرلمان مستقل عن الحكومة، وقد اعتبر هذا الاستقلال ضمانة من الضمانات التي تحول دون الاستبداد والطغيان.

فالفصل بين السلطات في النظام الأمريكي ليس فصلا تاما ومطلقا، ذلك أنه من الناحية العملية يتعذر تطبيق الفصل التام في صورته الكاملة، بحيث أصبح تطبيق هذا المبدأ في النظام الأمريكي هو الاستقلال مع تحقيق قدر من التوازن وتبادل المراقبة حتى تتمكن السلطات العامة في الدولة من أداء وظائفها بصورة فعالة وبالقدر الذي لا يخل بمبدأ الفصل، ومن ثم تحقق في النظام الرئاسي الأمريكي

---

(١) د.وحيد ورايت: المصدر السابق ص ٣٤١، د.عبد الحميد متولي: المصدر السابق ص ٣٦٧.

قدر من الاتصال الفعلي والمستمر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتحقيق قدر من الانسجام بينهما[1].

وفيما يلي نوضح بإيجاز مظاهر استقلال بين السلطات ثم ما أدت إليه الاعتبارات العملية بضرورة وجود بعض مظاهر التعاون بينها.

أولا: مظاهر استقلال:

يقوم النظام الرئاسي الأمريكي على أساس استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية.

مظاهر استقلال السلطة التنفيذية:

وأهم مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية ما يلي:

١- انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب:

الرئيس الأمريكي يتم اختياره عن طريق الشعب على مرحلتين بحيث لا يشترك البرلمان في اختيار الرئيس، وذلك يعطيه شرعية تجعله ندا للبرلمان دون أن يكون للآخر الحق في ممارسة أي نفوذ عليه؛ لأنه يستند في ممارسته للاختصاصات المنصوص عليها في الدستور على الولاية الشعبية، حتى أن الفقهاء قرروا أن طريقة الولاية الشعبية التي يتم طبقا لها اختيار الرئيس الأمريكي أوكد في إظهار السيادة الشعبية ومظهرا حقيقيا لإرادة الشعب من مشاركة الأخير في اختيار أعضاء الكونجرس، نظرا لأن أعضاء الكونجرس لا يتمتع كل منهم إلا بأغلبية محدودة

---

(١) د.وحيد روابت: القانون الدستوري ص ٣٤١، د.عثمان خليل: المصدر السابق ص ٢٧١، د.عبد الحميد متولي: المصدر السابق ص ٢٥٩، د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص ٥٦٨، د.محمد كمال أبو المجد: المصدر السابق ص ١٢٨ وما بعدها، د.محسن خليل النظم السياسية ص ٤١٦-٤١٩.

تتمثل في عدد من اختاروه في دائرته الانتخابية، في حين أن رئيس الدولة تولى عن طريق أغلبية مجموع الشعب نفسه وهو ما أعطى لرئيس الدولة في الولايات المتحدة مركزا ممتازا أدى ببعض الفقهاء إلى إرجاع تسمية النظام الرئاسي إلى ما يتمتع به رئيس الدولة من نفوذ وسلطات يستمدها من الشعب[1].

٢. استقلال رئيس الدولة بتعيين الوزراء وعزلهم:

وقد سبق أن بينا في السطور السابقة أن رئيس الدولة يستقل من الناحية القانونية بتعيين الوزراء وعزلهم، وأن ما نص عليه الدستور الأمريكي من مشاورة مجلس الشيوخ في تعيين كبار الموظفين ليس من شأنه أن يقيد سلطة رئيس الدولة في هذا الخصوص لأن العرف الدستوري استقر على أن ذلك من اختصاص رئيس الدولة.

٣. عدم مسئولية الوزراء أمام البرلمان:

لا وجود للمسئولية الوزارية - فردية أو تضامنية - أمام البرلمان في النظام الرئاسي وعلى ذلك لا يجوز للبرلمان إجبار رئيس الدولة على عزل أحد الوزراء وعلى ذلك فإن استياء البرلمان من أحد الوزراء ليس من شأنه إجبار رئيس الدولة على عزله كما أنه ليس من شأنه إلزام الوزير بتقديم استقالته كما لا يملك البرلمان أن يوجه أسئلة أو استجوابات أو يطرح الثقة بالنسبة للوزراء أو بسحب الثقة منهم كما لا يملك إسقاط الوزارة.

٤. عدم وجود علاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان:

وفي نطاق استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية فالسمة عدم

(١) د.السيد صبري: القانون الدستوري ص ٢١٢، ٢١٣، د.محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ص ٤١٥، د. محمود حافظ: موجز القانون الدستوري ص ١٦٩.

وجود علاقة بين الوزراء والبرلمان فهم ليسوا أعضاء فيه، لأنه لا يجوز الجمع بين منصب الوزارة والعضوية في أحد مجلس البرلمان، وعلى ذلك تنص الفقرة السادسة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة "......لا يحل لأحد يشغل منصبا خاضعا لسلطات الولايات المتحدة أن يكون عضوا في أي من المجلسين مادام شاغلا لمنصبه" كما لا يجوز للوزراء حضور جلسات الكونجرس وإذا حدث وتحقق ذلك فلا يجوز لهم أن يجلسوا في المقاعد المخصصة لأعضاء الكونجرس وإنما يتم ذلك في الشرفات المخصصة للجمهور فليس لهم مقاعد مخصصة في المجلس النيابي كما هو الأمر في النظام البرلماني، كما لا يجوز لهم الاشتراك في مناقشات البرلمان.

ولما كان دستور الولايات المتحدة لا يوجد فيه نص يحول دون اتصال رئيس الدولة أو أحد سكرتيريه بالبرلمان، لذلك أجاز القانون الصادر في سنة ١٧٨٩ لوزير المالية تقديم تقارير أو إعطاء بيانات إما بشخصه أو مكتوبة، وقد أثار هذا القانون مناقشات كبيرة في البرلمان إذ خشي بعض الأعضاء أن يؤدي هذا المبدأ إلى تعميمه على باقي الوزراء وهو ما يؤدي إلى المساس باستقلال السلطات وبالرغم من ذلك فقد وافق الكونجرس على هذا القانون، إلا أن الكونجرس قيد بعد ذلك اتصال وزير المالية به حيث قصره على الاتصال به عن طريق البيانات المكتوبة.

أما فيما يتعلق باتصال رئيس الدولة بالكونجرس فقد جرت التقاليد على نظام مخالف فقد تقدم الرئيس ولسن في سنة ١٩١٤ إلى البرلمان وألقى رسالته الخاصة بشئون المكسيك، ومنذ ذلك التاريخ جرى العرف على أن يلقي الرؤساء

رسائل يبينون فيها سياسة حكومتهم[1] .

استقلال السلطة التشريعية:

وكما كفل الدستور الأمريكي استقلال السلطة التنفيذية كفل أيضا استقلال السلطة التشريعية ومن مظاهر استقلال هذه السلطة ما يلي:

١. ليس لرئيس الدولة أي أثر على السلطة التشريعية:

لا يمارس رئيس السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي أي دور من شأنه أن يؤثر على استقلال السلطة التشريعية، فليس له دعوة البرلمان إلى الانعقاد، أو فض دورات انعقاده أو تأجيلها، كما لا يملك سلطة حل المجلس، والمجلس النيابي يجتمع من تلقاء نفسه وبقوة القانون في مواعيده المقررة في الدستور.

إلا أن الدستور الأمريكي جعل لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية أن يدعو الكونجرس إلى الانعقاد كما أعطاه الحق في حالة نشوب خلاف بين المجلسين على موعد إرجاء الجلسات أن يرجئها إلى الموعد الذي يراه مناسبا.

٢. ليس لرئيس الدولة أو أحد سكرتيريه أن يشترك في سن التشريع:

المبدأ المقرر في النظام الرئاسي الأمريكي أن الكونجرس يستقل وحده بسلطة التشريع، فلا يجوز لرئيس الدولة أو أحد السكرتيرين - الوزراء - أن يقترح قانون لأن ذلك من اختصاص أعضاء الكونجرس وحدهم، كما لا يملك رئيس الجمهورية حق التصديق على القوانين أو إصدارها وليس للسلطة التنفيذية في نطاق التشريع سوى أن تقوم بنشر التشريع بعد تمام ميلاده وأن تتكفل بتنفيذه.

وإذا كان رئيس الدولة لا يملك حق اقتراح القوانين إلا أن الدستور

---

(١) د.السيد صبري: القانون الدستوري ص ٢١٤، ٢١٥.

الأمريكي أعطاه في أن يوجه البرلمان إلى مسألة هامة في رسالة يبلغها إليه، وهذا لا يعني في حد ذاته أن رئيس الدولة يملك تقديم مشروعات قوانين كما هو الأمر في النظام البرلماني، لأن هذه الرسائل مجرد توصيات غير ملزمة لأعضاء الكونجرس.

ثانيا: مظاهر التوازن والتعاون وتبادل المراقبة في النظام الرئاسي الأمريكي:

على الرغم من أن الدستور الأمريكي قد كفل في تنظيم السلطات العامة الاستقلال في مواجهة كل منها للأخرى فإنه قد نص على بعض أمور تؤدي إلى التعاون والتوازن وتبادل المراقبة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى جانب أن الضرورات العملية قد أدت إلى وجود بعض مظاهر التعاون بينها.

مظاهر التعاون في الدستور الأمريكي:

من المظاهر التي نص عليها الدستور الأمريكي لإيجاد التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية ما يلي:

١. حق رئيس الدولة في دعوة الكونجرس أو أحد مجلسيه في الظروف الاستثنائية إلى الانعقاد وقد سبق أن أشرنا إلى ذلك.

٢. حق رئيس الدولة في تأجيل جلسات المجلسين في حالة نشوب خلاف بين المجلسين إلى الموعد الذي يراه ملائما وقد أشرنا إلى ذلك أيضا.

٣. حق الاعتراض على القوانين:

أشرنا إلى أن رئيس الدولة لا يملك أي تأثير على السلطة التشريعية فهو لا يملك حق اقتراح القوانين أو أن يتقدم بمشروع قانون إلى الكونجرس، إلا أن رئيس الدولة منحه الدستور الأمريكي حقا أخطر من ذلك بكثير وهو حق الاعتراض على القوانين.

إلا أن هذا الاعتراض مجرد اعتراض توقيفي لا يترتب عليه إلا وقف سريان القانون إلى أن يعاد عرضه، فإذا عرض على المجلس وأقره أغلبية الثلثين فإنه يصبح قانونا نافذا، ولا يعاد مرة أخرى على أحد المجلسين كما يتحتم أن يعيده الرئيس بالموافقة من عدمها إلى الكونجرس في خلال عشرة أيام من تقديمه له وإلا أصبح قانونا نافذا دون حاجة إلى إقراره من رئيس الجمهورية.

وعلى الرغم من أن حق الاعتراض على القانون ليس من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل القانون لأن الكونجرس يملك في النهاية إقراره بأغلبية الثلثين، إلا أنه غالبا ما ينتهي إلى تعطيل القانون وعدم خروجه إلى الحياة، لأن الموافقة عليه من جديد بأغلبية الثلثين قلما تتوفر في كثير من الأحيان، وكثيرا ما أدى الاعتراض إلى تعطيل كثير من القوانين. وتبدو خطورة هذا الحق إذا ما وضع في الاعتبار أن بعض الرؤساء كثيرا ما لجئوا إلى استخدامه حق أطلق عليه "الاعتراض الرئاسي" وهو ما يكشف عن خطورة هذا الحق في التأثير على عمل السلطة التشريعية وهو وإن كان على فرض أنه لا ينال من استقلال السلطة التشريعية فهو على الأقل يؤدي بالكونجرس إلى الاهتمام بمعرفة رأي رئيس الجمهورية قبل وضع أي تشريع قد يكون نصيبه التعطيل.

ويرى البعض أن الحكمة في منح الرئيس الأمريكي حق "الفيتو" هي أن رئيس الجمهورية يختار من الشعب من أجل تحقيق سياسة معينة، ولن يتسنى له تحقيق هذه السياسة إلا إذا توفر له من الوسائل التي تكفل التأثير على التشريعات التي تتعارض مع السياسة العامة التي ينتهجها، فهو يستخدم هذا الحق بهدف المواءمة بين التشريعات والسياسة العامة التي ينتهجها، وعلى ذلك فإن هذا الحق الدستوري وسيلة يستطيع بمقتضاها رئيس الدولة تحقيق سياسته الخاصة التي قد

يتعذر تحقيقها في حالة قيام الكونجرس بإصدار قوانين تتعارض معها.

٤. وإلى جانب ذلك فإن الدستور منح الرئيس الأمريكي الحق في أن يوجه رسائل إلى الكونجرس لا تأخذ شكل مشروعات القوانين ولا يلتزم بها البرلمان لذلك شبهها البعض بأنها أشبه "بضربة عصا أو بطلق ناري في الهواء".

وإلى جانب ذلك فقد سبق أن رأينا أن وزير المالية له الحق أن يقدم تقارير مكتوبة سنوية عن الحالة المالية للدولة، كما له أن يرسل كتابا يتضمن المصروفات والإيرادات للسنة المقبلة، وأجاز له القانون أيضا إعطاء بيانات للكونجرس.

ولكي يحقق الدستور الأمريكي التوازن بين السلطتين فإنه منح السلطة التشريعية في مقابل ما قرره للسلطة التنفيذية من اختصاصات الاختصاصات الآتية:

١. اشتراك مجلس الشيوخ مع رئيس الدولة في تعيين موظفي الاتحاد في الولايات المتحدة وهو ما قررته الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي حيث نصت على ما يلي "وله – أي لرئيس الدولة – أن يعين مستعينا بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته سفراء ووزراء عموميين... وقناصل وقضاة للمحكمة العليا، وجميع الموظفين الآخرين في الولايات المتحدة الذين لم ترد في هذا الدستور نصوص خاصة بتعيينهم... ".

وإذا كان العرف الدستوري قد جرى على استقلال رئيس الدولة في تعيين الوزراء وعزلهم دون الرجوع إلى مجلس الشيوخ إلا أنه فيما يتعلق بالسفراء فما زال العمل يجري على حق مجلس الشيوخ في الاشتراك في تعين السفراء ومراقبة سياسة الرئيس الخارجية.

٢. إلى جانب حق مجلس الشيوخ في المشاركة في تعيين بعض الموظفين فإن

الدستور الأمريكي قد منح نفس المجلس حقا آخر يفوق الأول في الأهمية والخطورة فيما يتعلق بالمعاهدات، فالمعاهدة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها ثلثا عدد أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين.

وللدور الخطير الذي يمارسه مجلس الشيوخ في هذا الصدد فإن لجنة الشئون الخارجية لمجلس الشيوخ تمتعت بنفوذ كبير وكان لبعض رؤسائها شهرة عالمية لا يقل عن نفوذ وزراء الخارجية في الدول الأخرى.

٣. وإذا كان المبدأ العام في النظام الرئاسي الأمريكي هو عدم جواز تحريك المسئولية ضد رئيس الجمهورية أو أحد سكرتيريه، إلا أن الدستور الأمريكي أجاز تحريك المسئولية ضدهم عن بعض الجرائم الخطيرة، ويتولى مجلس النواب الاتهام في حين يتولى مجلس الشيوخ المحاكمة.

وقد نظمت المادتان الأولى في فقرتها الثالثة، والثانية في فقرتها الرابعة أحكام هذه المسئولية حيث قررت "ولمجلس الشيوخ السلطة الوحيدة للمحاكمة في جميع الاتهامات الخاصة بعدم الولاء وعند اجتماعه لهذا الغرض يجب أن يقسم أعضاؤه اليمين أو التوكيد، وعندما يحاكم رئيس الولايات المتحدة يرأس الجلسة كبير القضاة، ولا يدان أحد بدون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين".

والأحكام التي تصدر في الاتهامات الخاصة بعدم الولاء لا ينبغي أن تتجاوز حد الإقصاء عن المنصب، وتقرير عدم الأهلية لتولي منصب رفيع أو للتمتع بمنصب يقتضي ثقة أو يدر ربحا في الولايات المتحدة ولكن الشخص المدان يكون إلى جانب ذلك عرضة للاتهام فالحكم ثم العقاب طبقا للقانون".

أما المادة الثانية فقد قررت "يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم بعدم الولاء أو لجناية

الرشوة أو سواها من الجنايات والجنح الخطرة".

وقد أثار اللفظ الوارد في المادة الأخيرة. "أو سواها من الجنايات والجنح الخطيرة "جدلا واسعا في تفسيره، وهو ما أدى ببعض الشراح إلى تفسيره تفسيرا واسعا ليشمل الأخطاء السياسية، وقد استقر الرأي إلى أن مدلول هذه اللفظة ينصرف إلى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، ذلك أن التفسير الواسع يؤدي إلى تحول النظام الرئاسي إلى نظام برلماني حيث تتحول مسئولية الوزراء الجنائية إلى مسئولية سياسية لا وجود لها في النظام الرئاسي.

وسلطة مجلس الشيوخ تتحدد في عزل من اتهم بإحدى هذه الجرائم دون أن يكون له الحق في توقيع أي عقوبة أخرى، ولكن ذلك لا يحول دون محاكمته أمام المحاكم الجنائية ونظرا لطول الإجراءات وتعقدها أمام مجلس الشيوخ فإن هذا الحق لم يستعمل إلا نادرا ولم يستعمل هذا الحق إلا مرة واحدة في سنة ١٨٦٨ ضد الرئيس جونسون وحكم ببراءته لعدم توفر أغلبية الثلثين لشرط الإدانة كما لم يستعمل هذا الحق في مواجهة الوزراء إلا مرة واحدة، استقال الوزير قبل بدء الإجراءات مما أدى إلى سقوط حق المجلس في المحاكمة لأنه لا يملك تحريك الدعوى الذي أصبح مستحيلا باستقالة الوزير.

التعاون بين السلطات حتمته الضرورات العملية:

من أهم مظاهر التعاون بين السلطات التي حتمته الضرورات العملية، اتصال الحكومة بالبرلمان عن طريق اللجان، الذي خلق نوعا من الصبغة البرلمانية على حد تعبير الفقيه الفرنسي هوريو فالوزراء يقيمون عن طريق اللجان اتصالات رسمية وفعالة بالكونجرس وهي بدورها تقوم بدور كبير في توجيه البرلمان، وتخلق حوارا مستمرا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فكثيرا ما تلتمس اللجان رغبة

الوزراء والاتجاهات التي تراها السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة وتعمل على سن التشريعات وفقا لها.

وإلى جانب ذلك فأعضاء السلطة التنفيذية كثيرا ما يقفون على رغبة أعضاء الكونجرس عن طريق هذه اللجان فيما يؤدي في النهاية إلى تعديل السياسة العامة للحكومة لكي تضمن عدم اعتراض الكونجرس عليها، وعلى ذلك فهذا الحوار المستمر يؤدي إلى وقوف كل من السلطتين على رغبات الأخرى من وراء الستار دون أن يبدو في الظاهر أدنى مساس باستقلال إحداهما.

وإذا ما تبين لنا أن رئيس الولايات المتحدة هو الحائز على الأغلبية في الانتخابات العامة التي تقوم على التنظيم الحزبي الدقيق فإن ذلك يؤدي عملا إلى خلق حوار مستمر ودائم بين أعضاء السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

وإلى جانب ذلك فقد أدى ازدياد دور رئيس الجمهورية بشكل خطير في الحياة السياسية الأمريكية إلى تبني الكونجرس الأمريكي وجهات نظره مادامت هذه الوجهات مؤيدة في الرأي العام[1]. ويلاحظ أن النظام الرئاسي لم ينجح إلا في الولايات المتحدة الأمريكية لظروف وأوضاع تتعلق بالنظام الأمريكي ذاته وفشل في معظم الدول التي أخذت به مما أدى إلى خروج هذه النظم عن سمات

---

(١) للمزيد من التفصيل تراجع المصادر الآتية: د.عثمان خليل: القانون الدستوري ص ٢٧٣ وما بعدها، د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية ص ٥٨ وما بعدها، د.وحيد ووايت: المصدر السابق ص ٣١٥ وما بعدها، د.محسن خليل النظم السياسية ص ٢١٦ وما بعدها،د.محمود حافظ موجز القانون الدستوري ص١٧١ وما بعدها، د.السيد صبري القانون الدستوري ص ٢١٦ وما بعدها، د.عبد الحميد متولي: القانون الدستوري ص ٢٦١ وما بعدها، د.مصطفى كامل شرح القانون الدستوري ص ٢٦٠ وما بعدها.

وركائز هذا النظام.

المبحث الثالث

النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية

وتطبيقه في سويسرا

يقوم نظام حكومة الجمعية على أساس اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجمعية النيابية - البرلمان -، فهي التي تهيمن على كافة السلطات الأخرى فتقوم بسن التشريع وتنفيذه في الوقت نفسه.

فالمساواة والتوازن بين السلطات العامة غير متحقق في هذا اللون من ألوان التطبيقات العملية لمبدأ الفصل بين السلطات حيث تحتل الجمعية النيابية مركز الصدارة بالنسبة للهيئة التنفيذية، فهي التي تملك السلطة العليا في تنفيذه.

ويرجع ذلك إلى اعتبار الجمعية النيابية الممثل الحقيقي للشعب صاحب السيادة، التي لا تقبل التجزئة أو الانقسام، ولا يستطيع أن يمارس السيادة جميع عناصرها سوى الجمعية المنتخبة، التي يجب أن تكون كافة السلطات بيدها باعتبارها التعبير الحقيقي عن إرادة الشعب وهي التي تبلور مشيئته وتسهر على مصالحه.

ولكون هذا النظام لا يعترف بالفصل بين السلطات فإن الفقيه الفرنسي "ديفرجيه" يعتبر حكومة الجمعية، من النظم التي تقوم على أساس الدمج بين السلطات لحساب السلطة التشريعية.

وسوف نتكلم بإيجاز عن السمات الأساسية لحكومة الجمعية ثم نبين

تطبيقات هذه الحكومة في سويسرا باعتبارها المثل الوحيد المعاصر لهذا اللون من الحكومات، والعلاقة بين الجمعية الفيدرالية والمجلس الفيدرالي ثم ما أسفر عنه التطبيق العملي لنظام حكومة الجمعية في النظام السويسري، وفي النهاية تبين سبب نجاح هذا النظام في سويسرا.

المطلب الأول

السمات الأساسية لنظام حكومة الجمعية

تتميز حكومة الجمعية بسمتين أساسيتين:

الأولى: أن الهيئة التنفيذية تتبع السلطة التشريعية لأن الأخيرة هي التي لها حق التعبير عن الأمة في كافة المجالات، ولما كان قيام الجمعية النيابية بممارسة شئون التنفيذ يعتبر من الأمور المتعذرة لذلك فإن الجمعية النيابية تقوم باختيار من يمارسها نيابة عنها.

كما أن الهيئة التنفيذية المنتخبة من الجمعية النيابية تخضع خضوعا كاملا لها لأن الأولى مجرد أداة تنفيذية لها وتخضع لأوامرها وتوجيهاتها، ويجوز لها أن تعدل أو تلغي ما تصدره الأولى من قرارات.

الثانية: أن الهيئة التنفيذية لا تملك في مواجهة الهيئة التشريعية حق الحل على الرغم من مسئوليتها أمامها.

المطلب الثاني

تطبيقات حكومة الجمعية في النظام السويسري

يعتبر النظام السويسري المثل لنظام حكومة الجمعية في الفقه الدستوري المعاصر.

ويقوم هذا النظام على ثلاثة أنواع من النظم الدستورية:

١. نظام فيدرالي يعمل في نطاق جغرافي محدود.

٢. إجراءات من الديمقراطية المباشرة مع بقايا للديمقراطية المباشرة.

٣. سلطة تنفيذية جماعية تعمل معتمدة على البرلمان، وهو ما أدى إلى إطلاق تسمية نظام حكومة الجمعية على النظام السويسري. وأحيانا يطلق عليه النظام الإداري، وسوف نتعرض لسبب هذه التسمية.

ويقوم الهيكل الدستوري لحكومة الجمعية في سويسرا على أساس وجود هيئتين على رأس الاتحاد هما:

١. الجمعية الفيدرالية (الاتحادية) وهو برلمان له مجلسان.

٢. المجلس الاتحادي وهو السلطة التنفيذية.

أولا: الجمعية الفيدرالية:

وهي تتكون من مجلسين:

١- المجلس الوطني وهو يمثل شعب الاتحاد السويسري ويتكون من نائب واحد لكل ٢٥ ألف من السكان تقريبا على ألا يزيد عن ٢٠٠ عضو وهو ينتخب لمدة أربعة سنوات وعلى أساس التمثيل النسبي.

٢- مجلس الولايات وهو يمثل المقاطعات باعتبارها داخلة في التنظيم الفيدرالي ويتكون من نائبين عن كل مقاطعة، ونائب عن نصف المقاطعة يجري انتخابهم على أساس القوانين الخاصة بكل مقاطعة فهناك مقاطعات يتم فيها الانتخاب بالتصويت المباشر،وأخرى يتم فيها اختيار ممثليها عن طريق البرلمانات المحلية إلى غير ذلك من الطرق. وعدد أعضائه ٤٤ عضوا.

وتختص الجمعية الفيدرالية بالأمور الآتية:

يتمتع المجلسان - المجلس الوطني، ومجلس الولايات- بسلطات متساوية ويجتمع المجلسان كل على حدة في دور انعقاد إجباري مرة في السنة. ومن الناحية العملية فإن المجلسين يجتمعان في أربع دورات قصيرة خلال السنة، ويتخذ كل من المجلسين قراراته على حدة على أنه قد يجتمع المجلسان معا لمباشرة بعض الأمور الهامة مثل:

١. انتخاب المجلس الاتحادي (السلطة التنفيذية).

٢. انتخاب رئيس الاتحاد.

٣. تعيين أعضاء المحكمة الفيدرالية ومحكمة التأمينات.

٤. تعيين القائد الأعلى للجيش.

٥. حل الخلافات التي تنشأ نتيجة تنازع الاختصاص بين السلطات الفيدرالية.

ومن ثم فإننا نتبين كما قرر الفقيه الفرنسي "هوريو" أن هذه الاختصاصات التي تمارسها الجمعية الفيدرالية تعتبر خليطا من الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ثانيا: المجلس الاتحادي الفيدرالي "السلطة التنفيذية":

أ – تكوينه:

السلطة التنفيذية يمارسها الاتحادي الفيدرالي المكون من سبعة أعضاء، ويتم اختيارهم لمدة أربع سنوات من قبل الجمعية الاتحادية "الفيدرالية" بمجلسيها مجتمعين، وهي نفس المدة المقررة للمجلسين - المجلس الوطني ومجلس المقاطعات - ولا يجوز أن يكون للمقاطعة أكثر من عضو واحد في المجلس الفيدرالي، وحق سنة

١٩٤٤ كان يتحتم تمثيل ولايات معينة في المجلس ثم عدل عن هذا النظام.

ويختار رئيس الدولة من بين السبعة أعضاء، لمدة سنة واحدة ولا يجوز إعادة انتخابه، كذلك الأمر يختار نائب الرئيس بنفس الشروط.

ورئيس المجلس الفيدرالي هو رئيس الدولة ورئاسته شرفية، وليس له أي سلطة يتميز بها عن سائر أعضاء المجلس الفيدرالي، كما لا يملك أي سلطة مثل السلطات التي يمارسها رئيس الولايات المتحدة.

ب - اختصاصاته:

يمارس المجلس الفيدرالي السلطة الحكومية، ولا يصح اجتماعه إلا بحضور أربعة أعضاء على الأقل.

وتوزع الاختصاصات الحكومية بين أعضاء المجلس حيث يوكل إلى كل منهم وزارة معينة.

ومع ذلك فأعضاء المجلس لا يتميز أحدهم عن الآخر فهم متساوون فيما بينهم والسلطة التنفيذية سلطة جماعية.

المطلب الثالث

العلاقة بين الجمعية الفيدرالية والمجلس الفيدرالي

تعتبر العلاقة بين الجمعية الفيدرالية (الاتحادية) وبين المجلس الفيدرالي من الأسس الفريدة التي يقوم عليها النظام السويسري، فالمجلس الفيدرالي تابع للجمعية الفيدرالية التي بمقتضى المادة ٧١ من الدستوري السويسري "تمارس السلطة العليا في الاتحاد مع المحافظة على حقوق الشعب والمقاطعات في الحدود والضوابط التي يقيمها النظام الفيدرالي ووفقا للممارسة شبه الديمقراطية وفي هذا النظام يملك

البرلمان وسائل عمل في مواجهة الحكومة كما تملك الحكومة وسائل عمل في مواجهة البرلمان.

وسائل عمل البرلمان في مواجهة الحكومة:

أهم هذه الوسائل ما يلي:

١. إن أعضاء الحكومة يتم انتخابهم بواسطة الجمعية الاتحادية ومن ثم فإنهم لا يستندون إلى تولية شعبية من قبل الشعب.

٢. تقدم الحكومة كل سنة تقارير عن عملها للمجلسين.

٣. كما تقدم الحكومة تقارير في كل مرة تطلب فيها المجالس هذه التقارير.

٤. يستطيع البرلمان أن يوجه الحكومة في سياستها العامة كما يستطيع دعوتها إلى دراسة موضوع معين أو تحضير مشروع قانون.

وسائل عمل الحكومة في مواجهة البرلمان:

والحكومة – المجلس الاتحادي – ليست محرومة تماما من الوسائل القانونية التي تمارسها في مواجهة الجمعية الاتحادية فلها أن تمارس:

١. اقتراح القوانين كالنواب.

٢. تعطي رأيها في اقتراحات القوانين المقدمة من الجمعية الاتحادية ولها الحق في إبداء وجهة نظرها.

٣. لأعضاء المجلس الاتحادي حضور جلسات الجمعية الاتحادية والمساهمة في المناقشات التي تجريها إلا أنه لا يجوز للمجلس الاتحادي أن يحل الجمعية الاتحادية أو يدعوها إلى الانعقاد كما لا يملك فض دورانها.

حل النزاع بين الجمعية الاتحادية والمجلس الاتحادي:

إذا لم يكن البرلمان على اتفاق مع الحكومة فإن البرلمان يظهر عدم ثقته بها

عن طريق الاستجواب، ولكن الحكومة لا تستقيل في هذه الحالة، وإنما تظل في السلطة وتلتزم بتغيير سياستها وفقا لما أشار إليه البرلمان (الجمعية الاتحادية) وهو ما حدث في سنة ١٩٦٥ في قضية الميراج الشهيرة حين سلم أحد أعضاء الهيئة التنفيذية الرسوم الخاصة بهذه الطائرات إلى إسرائيل.

وإذا لم تلتزم الحكومة بتعليمات البرلمان فإنه يمارس وسائل أخرى لإجبار الحكومة على الاستجابة لتعليماته وذلك عن طريق رفض اعتمادات الميزانية وأحيانا عن طريق التصويت على القوانين.

المطلب الرابع
تكييف النظام السويسري

يقرر الفقيه الفرنسي "هوريو" أن كثيرا من الشراح اهتموا بدراسة النظام السويسري باعتباره المثل الحي لحكومة الجمعية.

فالبرلمان هو الذي يختار الحكومة التي يجب أن تستجيب لتوجيهاته دون أن يكون لها الحق في حل البرلمان أو غير ذلك من الوسائل التي تحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فالبرلمان هو الذي يسود بصفة كاملة ومطلقة على السلطة التنفيذية، والمجلس الاتحادي ليس سوى هيئة تحكمها الجمعية الاتحادية - البرلمان - وتلتزم باتباع السياسة التي ترسمها له دون أن يمنحها الدستور وسائل للضغط من ناحيتها على الجمعية الوطنية، ولكن إذا ألقيت نظرية فاحصة على واقع التنظيم الدستوري للحكومة السويسرية لتبين لنا الحقائق الآتية:

أولا: لا تجتمع الجمعية الاتحادية - البرلمان - بصفة دائمة، لأنها لا تجتمع إلا في دورات لا تتجاوز شهرين أو ثلاثة في السنة وهو ما يؤدي إلى أن السلطة

التنفيذية بحكم طبيعة عملها المستمر هي التي تمارس عملها باستمرار في مواجهة مجلس لا يجتمع إلا مرتين أو ثلاثة في السنة ومن ثم لا يسوغ القول بأن البرلمان هو الذي يمارس السلطة لأنه لا يمارس وسائل الإشراف والرقابة بطريقة مستمرة، وعلى ذلك فالجمعية الاتحادية مضطرة عملا إلى أن تترك الحكومة تمارس السلطة الحقيقية.

ثانيا: أن الهيئة التنفيذية متحدة في حين أن الجمعية الاتحادية مكونة من مجلسين ليس من المحتم اتحادهما وهو ما يجعل السلطة التنفيذية ليس من المحتم اتحادهما وهو ما يجعل السلطة التنفيذية قوية متماسكة في مواجهة الجمعية الوطنية.

ثالثا: المجلس الفيدرالي وهو السلطة التنفيذية المتحدة تتمتع بقدر كبير من الاستقرار، حقيقة أنهم ينتخبون لمدة أربع سنوات ولكن الواقع على خلاف ذلك حيث استمر بعضهم في عضوية المجلس الفيدرالي أكثر من ثلاثين سنة، فطول المدة إلى جانب ما يمارسونه من سلطة من شأنه أن يعطي لهم نفوذا ملحوظا في مواجهة الجمعية الفيدرالية.

رابعا: إلى جانب ما يتمتع به المجلس الفيدرالي من حق اقتراح القوانين وهو ما لا يدخل في نطاق حكومة الجمعية حسب المفهوم الذي تعارف عليه الشراح.

وينتهي الفقيه "هوريو" إلى أنه إذا نظرنا إلى هذه الخصائص لانتهينا إلى أن النظام السويسري يعتبر صبغة خاصة من التعاون بين السلطات التي رغم السمو الدستوري فيها للهيئة التشريعية فإن السلطة التنفيذية تعمل بدرجة كافية من الاستقلال بفضل استقرارها ودوامها في مواجهة جمعية لا تجتمع إلا لأدوار قصيرة

[ولذ]لك يفضل الفقيه هوريو أن نسمي النظام السويسري بأنه الحكومة الإدارية [أو ح]كومة الإدارة) أكثر مما نسميه "حكومة الجمعية".

ويقرر الفقيه "هوريو" أنه يبقى من الحقيقة أنه في حالة النزاع فإن الحكومة [ه]ي التي يجب أن تخضع للبرلمان، وعلى ذلك فإن سويسرا حققت نظام حكومة [ال]سلطة التشريعية ليس عن طريق ديكتاتورية الجمعية ولكن عن طريق السمو [الق]انوني لها الذي تمارسه في الظروف الهامة.

[الأ]سباب التي أدت إلى نجاح هذا النظام في سويسرا:

إن النظام السويسري الذي أسس في سنة ١٨٤٨ وعدل سنة ١٨٧٤ رغم [ف]شله في بعض البلاد الأخرى (أورجواي)، قد نجح وأعطى نتائج طيبة في سويسرا [ع]لى الرغم من تعدد الأحزاب السياسية التي جعلت هذا النظام صعبا في البداية، [و]يرجع "هوريو" السبب الذي أدى إلى نجاحه في سويسرا المسئوليات المحددة الملقاة [ع]لى عاتق هذا النظام فسويسرا تلتزم بالحياد التقليدي القائم وهو ما جنبها آثارا [و]خيمة لحربين عالميتين، وحقق لها بسبب ذلك رواجا اقتصاديا ملحوظا.

وقد قال أحد الكتاب أنه في الديمقراطية السويسرية تختلط الإدارة [ب]السياسة وبمعنى آخر فإن السياسة تتحول إلى نوع من الإدارة، وآخرين قالوا بأن [الم]جلس الفيدرالي (الحكومة) بأنه مجلس إدارة الشركة المساهمة السويسرية. وهو ما [أ]دى إلى نجاح هذا النظام في سويسرا[1].

[(]١) للمزيد من التفصيل في نظام حكومة الجمعية، د.محسن خليل: النظم السياسية ص ٤٢٠ وما [ب]عدها، د.عثمان خليل القانون الدستوري ص ٢٧٦، وحيد ووايت القانون الدستوري ص ٣٥٠ [و]ما بعدها، د.السيد صبري: القانون الدستوري ص ٢١٠ وما بعدها.

المبحث الثالث

موقف الفقه الإسلامي من

الأنظمة الثلاث (البرلماني - الرئاسي - حكومة الجمعية)

سبق أن أشرنا إلى أن الفقه الإسلامي لا يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات حسبما تعارف عليه شراح القانون الدستوري.

وإن كان النظام الإسلامي في أساسه وطبقا لذاتيته يضع فواصل بين السلطات الثلاث، ولكن هذه الفواصل تنبع من طبيعة هذا النظام.

ذلك أن السلطات العامة في الدولة الإسلامية التشريعية والتنفيذية والقضائية هي سلطات منفذة لشرع الله عزل وجل، وكل السلطات تسير في فلك واحد، وتسعى إلى غاية محددة.

وفيما يتعلق بالنظام البرلماني فإن الفقه الإسلامي لا يقر ولا يعترف بعدم مسئولية رئيس الدولة، ذلك أنه لا يوجد أي شخص في الدولة الإسلامية يمكن أن يكون بمنأى من المسئولية، كما أنه لا يعترف برئيس دولة يكون رأسا للدولة لا يملك أي سلطة لأن رئيس الدولة في الفقه الإسلامي حسبما انتهى إلى ذلك الفقه الإسلامي يتعين أنه يعمل على "حفظ الدين وسياسة الدنيا"، فضلا عن أننا لو استعرضنا الشروط التي يتعين أن تتوفر في رئيس الدولة في الفقه الإسلامي لوجدنا أنها تدور كلها حول اختيار شخص قادر على ممارسة الاختصاصات والسلطات التي ناطها الشارع الإسلامي برئيس الدولة، كما انتهى الفقه الإسلامي إلى ضرورة عزله إذا لم يصبح قادرا على ممارسة السلطة بما يحقق مقصود الشارع. فرئيس الدولة في الإسلام يحوز السلطة التنفيذية ويهيمن عليها ونتيجة لذلك فإننا

نقرر بداهة ودون الدخول في التفاصيل أن النظام البرلماني لا يعترف به الفقه الإسلامي وذلك بحسب الفهم الخاص لدور رئيس الدولة الإسلامية على النحو الذي تعارف عليه شراح المسلمين أما فيما يتعلق بالنظام الرئاسي، فإن الفقه الإسلامي وإن كان يجعل لرئيس الدولة السلطة الكاملة في ممارسة السلطة التنفيذية ويخوله سلطات واسعة في هذا النظام على النحو المعروف في النظام الرئاسي، إلا أنه يحول دون استقلال الرئيس بالسلطة وطغيانه في ممارستها حسب المتعارف عليه لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، ذلك أن الأمة تمارس عليه حق الرقابة، كما يمارسها أهل الحل والعقد والتي تستطيع إقصاءه وعزله عن السلطة إذا ما أخل بالاختصاصات والسلطات التي منحها له القانون الإسلامي كما أنه لا يجوز أن يتخذ أي قرار إلا بمشاورة الأمة ممثلة في أهل الاجتهاد فيها، وطبقا للرأي الراجح في الفقه الإسلامي فإنه ليس ملزما فقط بالمشاورة وإنما يتعين عليه أن يعمل بما انتهى إليه أهل الشورى، لأنها لازمة قبل اتخاذ القرار، كما أنه يتعين أن يعمل بنتيجتها فهي لازمة ابتداء وانتهاء، فضلا عن أن رئيس الدولة في الإسلام هو دائما في متناول المسئولية مدنية كانت أم جنائية أم سياسية.

أما نظام حكومة الجمعية وما يقوم عليه من دمج السلطات لحساب السلطة التشريعية فليس له شبه بالنظام الإسلامي، وهو نظام يطبق في سويسرا للطبيعة الخاصة بهذه البلاد ولم يتكرر في أي بلد آخر.

والخلاصة في هذا النطاق أن الفقه الإسلامي يمكن أن يتشابه مع النظام الرئاسي في جزئية واحدة، وهي أن السلطة التنفيذية يهيمن عليها ويدير دفتها ويمارسها رئيس الدولة في النظام الإسلامي، ولكن حسب الإطار والنظام الذي رسمه له الشارع وفيما عدا ذلك لا تجوز المقارنة لأن النظام الإسلامي كما سبق

البيان ذات طبيعة خاصة وذاتية معينة يتفرد بها على كافة النظم الأمر الذي أدى بنا إلى تقرير أنه عند البحث عن ذاتية النظام السياسي الإسلامي فإن من الخطأ الموقع في الزلل عدم جواز تشبيه هذا النظام بالنظم السائدة في عصرنا سواء الديمقراطية فيها أو الرئاسية أو البرلمانية أو حكومة الجمعية.

الباب الثالث

السلطات العامة

تمهيد وتقسيم:

تقوم الدولة بمهام وأعمال رئيسية، وتتنوع الوظائف التي تؤديها والتي يختلف مدى مساسها بحياة ونشاط الأفراد في المجتمعات باختلاف الدول بعضها عن بعض.

ولا يقتصر الأمر عند هذا الحد إذ يختلف نطاق هذه الوظائف في الدولة الواحدة باختلاف المراحل الزمنية التي تمر بحياتها.

والأمر الذي لا خلاف عليه أن للدولة مجموعة من الوظائف يتعين عليها أداؤها، وتتمثل في وظائف أساسية ثلاث هي: الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية وتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع عن طريق السلطة القضائية.

وتقوم بكل وظيفة من هذه الوظائف سلطة عامة. وعلى ذلك فالسلطات العامة في الدولة هي:

السلطة التشريعية. السلطة التنفيذية. والسلطة القضائية.

ونتناول في هذا الباب دراسة السلطات العامة وتكوينها واختصاصاتها.

الفصل الأول

السلطة التشريعية

تعد السلطة التشريعية أهم السلطات وأخطرها، وذلك لأنها التي تمارس مظهر السيادة الشعبية التي تتمتع بها الأمة. لذلك اعتبر روسو السلطة التشريعية

مناط هذه السيادة وخول روسو هذه السلطة للشعب مباشرة (الديمقراطية المباشرة)، كما اعتبرها مونتسكيو إحدى السلطات العامة في الدولة التي يجب أن يخولها الشعب لمن هو أقدر على القيام بها (الديمقراطية النيابية)، كما خولت السلطة التشريعية للبرلمان والشعب في بعض النظم (الديمقراطية شبه المباشرة). وتتجسد السلطة التشريعية في النظم المعاصرة في البرلمانات.

والسلطة التشريعية هي التي تسن القوانين وتقوم بمناقشتها، وهذه المهمة ذات شقين: الأول ويتعلق بمناقشة القوانين والسلطة التشريعية لا تقوم بهذه المهمة وحدها بل قد تستنير برأي الشعب. والشق الثاني وهو الذي يتعلق بسن القوانين فقد تستعين بفقهاء القانون.

والسلطة التشريعية لا تقتصر وظيفتها في سن القوانين ومناقشتها بل قد تمارس وظائف أخرى مالية كإقرار الموازنة العامة للدولة، والحساب الختامي واعتماد القروض وفرض الضرائب وإقرار الاتفاقيات التي تتعلق بموارد الدولة، كما قد تمارس السلطة التشريعية وظيفة رقابية تمارسها على السلطة التنفيذية وأبرزها ما هو موجود في النظام البرلماني وفي حديثنا عن السلطة التشريعية نتحدث عن تكوين البرلمان، وشروط العضوية في المجالس النيابية، وضمانات أعضاء المجالس النيابية ووظائف الهيئات النيابية وسنتناول كل مسألة من هذه المسائل في مبحث خاص.

المبحث الأول

تكوين المجالس النيابية

أشرنا إلى أن السلطة التشريعية تتجسد في الأنظمة المعاصرة في البرلمانات

أي المجالس النيابية، وهذه المجالس قد تتكون من مجلس واحد، وقد تتكون من مجلسين وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

نظام المجلس الواحد (الفردي) ومبرراته

في هذه الصورة يتولى مهمة التشريع مجلس واحد. ونظام المجلس الواحد أخذ به الدستور اللبناني في المادة ١٦ منه كما أخذ به في كل الدساتير الجمهورية في مصر، وعليه نصت المادة ٨٦ من دستور ١٩٧١ حيث نصت على أن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور"، كما أخذ بنظام المجلس الواحد دستور الكويت.

مبررات نظام المجلس الواحد:

ساق الفقه وأنصار نظام المجلس الفردي مجموعة من المبررات له أهمها:

١- أن نظام المجلس الواحد يضمن وحدة الهيئة التشريعية، ومن ثم يقضي على الازدواج البرلماني في تكوين الهيئة النيابية؛ لأن تعدد المجالس النيابية من شأنه أن يؤدي إلى تعدد السلطات، وبما أن القانون هو إرادة الأمة باعتبارها سلطة واحدة لا تتجزأ، فإن هذه السلطة لابد وأن توكل إلى هيئة واحدة، فلا يمكن أن توجد أكثر من إرادة تعبر عن إرادة الأمة؛ لأنه لو حدث ذلك فقد تتناقض الإرادات في موضوع واحد، وفي وقت واحد، كما لو اختلف المجلسان في موضوع معروض عليهما وعلى ذلك يتعين أن تكون المجالس النيابية واحدة

غير متعددة ذلك أن وحدة السيادة تفرض بالضرورة وحدة المجالس النيابية.

٢- إلى جانب أن تعدد المجالس النيابية من شأنه أن يؤدي إلى الاختلاف والانقسام، وقد تؤدي المناقشات التي تدور في كل من المجلسين إلى أن يتصادم أحد المجلسين مع الآخر، وشأن ذلك أن يؤدي إلى تعطل إرادة الأمة وكذلك تعطيل المصالح، في حين أن نظام المجلس الواحد يؤدي إلى إنجاز التشريعات بسرعة كما يؤدي إلى اختصار الوقت، وتجنب تكرار المناقشات وما قد يترتب عليها من خلافات، أما في حالة تعدد المجالس فقد تؤدي هذه المناقشات إلى تأخر التشريع مع الحاجة إليه، وقد يكون موضوعه مسلما به، كما قد يكون من الضروري الإسراع في التشريع الأمر الذي أدى ببعض الفقه إلى تشبيه نظام المجلسين بالعربة التي يجرها جوادان في اتجاهين مضادين.

٣- كما يتسم نظام المجلس الواحد بأنه أكثر بساطة، وأقل تعقيدا من نظام المجلسين.

٤- كما قيل لإبراز محاسن المجلس الفردي بأن نظام المجلسين يجعل من المجلس الأعلى عالة على النظام الديمقراطي وخروجا عليه. ذلك أن غالبية النظم التي تأخذ بنظام المجلسين تجعل المجلس الأعلى إما بالتعيين أو الوراثة، أو أن بعض أعضائه معينا والبعض آخر منتخبا الأمر الذي يؤدي إلى أن يكون تمثيل هذا المجلس للأمة محل شك كبير، فضلا عن أن المجلس الأعلى رغم عدم ديمقراطيته قد يعرقل إعداد القوانين التي يريدها المجلس الأدنى (النواب)، رغم أنه مجلس منتخب يتمتع بالصفة التمثيلية للأمة.

٥- أن الأخذ بنظام المجلسين قد يؤدي في النهاية إلى تحول المجلس الأعلى ليكون طبقة أرستقراطية جديدة، نتيجة اختلاف كل من المجلسين من حيث التكوين

ويساعد في ذلك طول مدة المجلس الأعلى، وقصر عضويته على طبقات وفئات معينة. كل ذلك من شأنه أن يحول أعضاء المجلس إلى طبقة أرستقراطية لا يخفى خطرها على النظام الديمقراطي، في حين أن نظام المجلس الواحد ليس من شأنه أن يؤدي إلى ذلك.

الفرع الثاني

نظام المجلسين (ازدواج المجالس النيابية)

ويتحقق هذا النظام في البلاد التي تأخذ بنظام الازدواج البرلماني حيث يشكل المجلس النيابي من مجلسين أحدهما هو المجلس الأعلى وإن قلت اختصاصاته، الثاني هو المجلس الأدنى والمجلس الأعلى سمي كذلك لا لكونه يتمتع بسلطات أعلى من مجلس النواب (الأدنى) لأن الواقع الدستوري في معظم الدول التي تأخذ بنظام المجلسين تخول للمجلس الأدنى سلطات أكثر من المجلس الأعلى فضلا عن أنه الأقل شعبية غير أن العرف جرى على تسمية هذه المجالس بالأعلى إما لاعتبارات تاريخية حيث كانت هذه المجالس في بداية نشأتها تتمتع بسلطات كثيرة لم تكن تعرف النظم سوى هذه المجالس وحين انتشر المبدأ الديمقراطي ووجد المجلس الأدنى (النواب) تقلصت سلطة المجالس العليا لكنها ظلت محتفظة بهذه التسمية استصحابا لما كانت تتمتع به من اختصاصات وبجريان العرف على هذه التسمية، في حين أن المجلس الأدنى هو الأوسع اختصاصا والأكثر شعبية.

ونظام المجلسين عرف أول ما عرف في إنجلترا نتيجة تطور تاريخي حيث ظهر أولا مجلس اللوردات، ثم عقبه مجلس العموم (النواب) ونظام المجلسين دائما وأبدا يبدأ بالمجلس الأعلى وهو أقدم المجالس التي عرفها الفقه الدستوري، ومن إنجلترا انتشر هذا النظام إلى مختلف بلدان العالم.

والمجلس الأعلى يختلف مسماه من بلد إلى آخر غير أن المسمى الشائع في مختلف البلدان هو "مجلس الشيوخ" وفي بلاد أخرى يسمى مجلس الأعيان، وفي إنجلترا يسمى مجلس اللوردات.

وقد أخذ دستور ١٩٢٣ بنظام المجلسين وعلى ذلك نصت المادة ٢٣ من هذا الدستور على أن "يتكون البرلمان من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب".

وهذا النظام الآن هو أكثر النظم انتشارا وذيوعا في الأنظمة الدستورية. وفي حديثنا عن نظام المجلسين نتحدث أولا عن مبررات هذا النظام ثم نتحدث ثانيا عن شروط نظام المجلسين.

أولا: مبررات نظام المجلسين:

ساق أنصار هذا النظام مجموعة من المبررات أهمها:

١- يحقق نظام المجلسين تمثيل المصالح المختلفة وكذلك الأقليات في الدول المعاصرة؛ ذلك أن الأخذ بنظام الاقتراع العام حقق للطبقات الشعبية السيطرة الكاملة على المجلس الأدنى (النواب)، مما عرض مصالح الطبقات العليا والأقليات للخطر وإهمال تمثيلها في المجلس، في حين أن نظام المجلسين وعن طريق المجلس الأعلى (الشيوخ) تمثل كل الفئات والطبقات والأقليات. في حين يرى البعض أن هذه ليست ميزة وإنما عيبا في نظام المجلسين لأن من شأنه أن يكرس نظام الطبقات الاجتماعية.

٢- نظام المجلسين ضرورة في الاتحاد الفيدرالي ذلك لأنه يكفل تمثيل الولايات على أساس التساوي، ذلك أن المجالس النيابية في البلاد الفيدرالية تتكون من مجلسين: الأول ويمثل شعوب الولايات لذلك فإن عدد الأعضاء الذين يمثلون كل ولاية يختلف من ولاية إلى أخرى بحسب عدد شعب الولاية وهذا المجلس

هو مجلس النواب. والمجلس الثاني يمثل الولايات على سبيل التساوي لا فرق بين ولاية عددها كبير أو ولاية عددها أقل. كما هو الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتكون الكونجرس الأمريكي (البرلمان) من مجلسين: الأول مجلس النواب وهو يمثل شعوب الولايات، والثاني مجلس الشيوخ وهو يمثل الولايات ذاتها، وهو يحقق لهذه الولايات التمثيل المتساوي والعادل ويخول لكل ولاية من الولايات المشاركة في تكوين إرادة الاتحاد، الأمر الذي أدى بالبعض أن يعتبر أن نظام المجلسين ضرورة من ضرورات النظام الفيدرالي.

٣- يؤدي نظام المجلسين إلى رفع مستوى المجالس النيابية عن طريق وجود عناصر تتوفر فيها الكفاءة، كما أن من شأنه أن يغطي ما يمكن أن يترتب على الانتخاب من مساوئ إذا ما أخذ بنظام المجلس الواحد؛ ذلك أن الانتخاب يقوم على الأخذ بمبدأ الاقتراع العام، وقد تسفر الانتخابات عن اختيار أشخاص لا تتوفر فيها الكفاءة، ونظام المجلسين يتلافى ذلك عن طريق المجلس الأعلى سواء بتعين بعض العناصر، أو اشتراط شروط معينة لتعويض النقص في المجالس النيابية المترتبة على سوء الاختيار إذا ما أعمل مبدأ الاقتراع العام وحده. وترتيبا على ذلك فإن نظام المجلسين يمنع أن يكون العدد وحده هو معيار تمثيل الأمة ويركز على الكفاية والكفاءة في أعضاء المجلس الأعلى.

٤- نظام المجلسين يحول دون استبداد البرلمان بالعملية التشريعية، فإذا كان النظام يأخذ بالمجلس الفردي فالسلطة التشريعية حينئذ تنظر لنفسها على أنها أقوى سلطة في الدولة باعتبارها مصدر جميع القوانين، في حين أن نظام المجلسين يحول دون ذلك لأنه يحقق التوازن بين السلطات، كما أن من شأنه أن يؤدي إلى حسن النظام النيابي لأن كل مجلس سيكون مانعا من استبداد المجلس

الآخر، فخطر المجلس الواحد لا يقل عن استبداد الحاكم الفرد أو الديكتاتور إن لم يكن أخطر منه.

٥- كما أن نظام المجلسين يحول دون التسرع في التشريع، فمهمة السلطة التشريعية وضع قواعد دائمة ومستقرة تنظم المجتمع، لذلك ليس من الواجب أن تتسرع في سنها ولابد من التأني. فإذا كان البرلمان مكونا من مجلس واحد فليس هناك ما يحول دون اندفاع المجلس في حين أن نظام المجلسين يحول دون التسرع والاندفاع، وإذا حدث وأن تسرع أحد المجلسين، فإن المجلس الآخر عليه إنقاذ الموقف ويقيل المجلس الآخر من عثرته بتدارك الموقف ويتلافى الأخطاء التي وقع فيها المجلس الآخر. فضلا عما يتيحه نظام المجلسين من فحص القوانين فحصا مزدوجا أمام كل من المجلسين وتدرس بعناية في كل منهما، مما يتيح معالجة أي أخطاء يقع فيها أي من المجلسين من قبل المجلس الآخر.

٦- من شأن نظام المجلسين أن يخفف حدة الصراع بين الحكومة والبرلمان، فكثيرا ما يحدث صراع بينهما، فإذا كان البرلمان مكونا من مجلس واحد فلا يوجد طرف آخر يتدخل ليلطف بينهما ويغطي على هذا الخلاف. أما إذا كان البرلمان مكونا من مجلسين واختلف أحدهما مع الحكومة فإن المجلس الآخر يكون همزة الوصل ويكون حمامة سلام ويقوم بدور الحكم بينهما، بخلاف نظام المجلس الواحد فكثيرا ما يتأجج الخلاف بين الحكومة والبرلمان ولا يوجد من يتدخل ليلطف بينهما وكثيرا ما أدى هذا الصراع في الدول النامية إلى استخدام العنف بالانقلاب أو اللجوء إلى حل البرلمان.

٧- كما أن نظام المجلسين هو الذي يحقق أكبر تمثيل للأمة فالمجلس الأدنى (النواب)

يمثل الشباب وطموحاته ورغبته في التغيير، في حين أن المجلس الأعلى (الشيوخ) يمثل الشيوخ والاتجاهات المحافظة، وعلى ذلك فإن هذا النظام يحقق تمثيل البرلمان لجميع طوائف الأمة.

٨- كما يرى البعض أن دساتير البلاد التي تأخذ بنظام المجلسين أطول عمرا وأكثر استقرارا من دساتير البلاد التي تأخذ بنظام المجلس الفردي ويضرب أمثلة لذلك بإنجلترا، وفرنسا وبلجيكا وهي جميعا تأخذ بنظام المجلسين.

ومن استعراض هذه المبررات وكل المزايا التي يسوقها أنصار نظام المجلسين نجد أنها إما أن تكون لأسباب تاريخية كما هو الحال في نظام المجلسين في إنجلترا باعتباره مصدر هذا النظام، وقد يكون ذلك راجعا إلى أسباب تتعلق بالشكل الفيدرالي للدولة كما هو الأمر في النظام الأمريكي ففكرة المشاركة هي التي أدت إلى الأخذ بهذا النظام، وقد يتعلق الأخذ بنظام المجلسين عن طريق الموازنة بينهما واختبار هذا النظام أو ذاك[1].

والجدير بالملاحظة أن نظام المجلسين أثبت جدارته في البلاد التي أخذت به وهو الأكثر انتشارا. غير أن هذه المزايا أو تلك التي قيلت في كل من النظامين يمكن الرد عليها بيسر وسهولة، والأمر كله يتوقف في النهاية على ظروف وأوضاع الأنظمة الدستورية حيث يكون نظام المجلس الفردي ملائما لدولة وغير ملائم لأخرى أو العكس فظروف وأوضاع كل دولة هي التي تؤدي إلى الأخذ بأيهما. وقد أخذ بنظام المجلسين في الدساتير الملكية في مصر دستور ١٩٢٣،

---

(١) في مزايا وعيوب نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين يراجع: د.عثمان خليل: القانون الدستوري: المبادئ الدستورية العامة ص ٢١٣ وما بعدها، وماجد الحلو: الدولة في ميزان الشريعة ص ٢٠٦ وما بعدها، د.مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري ص ٤٩٤ - ٥٠٠.

ودستور ١٩٣٠ كما اتجهت لجنة الخمسين التي شكلت بعد ثورة ١٩٥٢ لوضع دستور للبلاد إلى الأخذ بنظام المجلسين وأشادت هذه اللجنة إلى الدور التاريخي والهام الذي قام به مجلس الشيوخ في مصر، ولذلك رأت الإبقاء على نظام المجلسين وقد حددت اللجنة الفئات التي يتشكل منها مجلس الشيوخ وهي فئات أصحاب الكفاءات العلمية والفنية[1].

ثانيا: شروط نظام المجلسين:

يتعين لكي يتحقق نظام المجلسين ويعمل في أفضل صورة ويحقق الفوائد المرجوة منه أن يتوفر له شرطان: الأول: اختلاف كل من المجلسين من حيث التشكيل حتى لا يكون كل منهما صورة من الآخر. والثاني: تساوي كل منهما في التشريع أو على الأقل أن يكون في مقدور المجلس الأعلى وقف التشريعات التي يسنها المجلس الأدنى، وذلك على التفصيل الآتي:

١. الشرط الأول: اختلاف كل من المجلسين في التشكيل:

من المتعين أن يختلف المجلسان من حيث التشكيل وذلك حتى لا يكون كل من المجلسين صورة من المجلس الآخر وهناك وسائل شتى تحقق اختلاف تشكيل كل من المجلسين، وإذا ما تفحصنا النظم التي تأخذ بهذا النظام نجد أن هذا الاختلاف يتحقق بوسائل شتى فقد يكون المجلس الأدنى (النواب) مكونا عن طريق الانتخاب ولمدة محددة غير طويلة حتى يتحقق تمثيله للأمة تمثيلا صحيحا، وحتى يتمكن المجلس من إعمال رقابته على الحكومة، في حين أن المجلس الأعلى (الشيوخ) قد يكون مختارا عن طريق الانتخاب ولكن من غير الهيئة التي اختارت

(١) د.فؤاد محمد النادي: الوجيز في القانون الدستوري ص ٢٠٩ - ٢١٠.

المجلس الأول أو بإجراءات مختلفة أو يكون المجلس الأعلى معينا أو بعضه معينا والبعض الآخر منتخبا، كما يمكن أن يكون المجلس الأدنى بالانتخاب والثاني بالوراثة.

من كل ذلك نستطيع القول أن العوامل التي تؤدي إلى اختلاف كل من المجلسين في التشكيل يمكن أن تكون إحدى هذه الصور:

١- قد يكون المجلس الأدنى – النواب – منتخبا وهذه هي القاعدة في حين يكون المجلس الأعلى (الشيوخ) بالوراثة، كما هو الأمر في تكوين البرلمان الإنجليزي فمجلس النواب (المجلس الأدنى) عن طريق الانتخاب في حين أن مجلس اللوردات (المجلس الأعلى) عن طريق الوراثة.

٢- قد يكون مجلس النواب عن طريق الانتخاب والثاني (الشيوخ) عن طريق تعيين كل أعضائه من قبل رئيس الدولة (ملكا أو رئيسا للجمهورية).

٣- قد يتبع الانتخاب في كل من المجلسين سواء كان الانتخاب على درجة أو درجتين مع اختلاف شروط الانتخاب في هيئة الناخبين لكل من المجلسين، أو اختلاف طريق الانتخاب وإجراءاته في كل من المجلسين.

٤- وقد يكون المجلس الأدنى منتخبا في حين أن المجلس الأعلى بعضه بالانتخاب وبعضه بالتعيين وهو ما كان سائدا في دستور ١٩٢٣، حيث كان مجلس النواب يختار عن طريق الانتخاب، في حين أن الملك وفقا للمادة ٧٤ من الدستور كان يعين خُمسي أعضاء مجلس الشيوخ [(١)].

٥- كما قد يتشكل مجلس النواب بالانتخاب، في حين أن المجلس الآخر يكتسب

---

(١) د.فؤاد محمد النادي: الوجيز في القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ص١٣٩.

أعضاؤه العضوية بقوة القانون كأن ينص القانون على عضوية من يشغل مراكز معينة في المجلس الأعلى.

٦. اختلاف كل من المجلسين في عدد الناخبين الذي يمثلهم عضو المجلس الأدنى أو عضو المجلس الأعلى، كما كان متبعا في دستور ١٩٢٣ في مصر، فعضو مجلس النواب كان يمثل ٦٠ ألفا في حين أن عضو مجلس الشيوخ كان يمثل ١٨٠ ألفا.

٧. اختلاف سن الناخب لكل من المجلسين، وكذلك سن المرشح فيهما، وذلك ما أخذ به دستور ١٩٢٣ حيث كان يشترط في مجلس النواب أن يكون الناخب قد بلغ ٢١ سنة والمرشح لا يقل عن ٣٠ سنة، وفي مجلس الشيوخ كان سن الناخب ٢٥ سنة والمرشح ٤٠ سنة.

٨. اختلاف مدة النيابة وطريقة التحديد في كل منهما فغالبا ما تكون مدة المجلس الأعلى أطول من مدة المجلس الأدنى، وهذا ما كان عليه الوضع في دستور ١٩٢٣، فمجلس النواب مدته خمس سنوات وتنتهي مدته بانقضاء هذه المدة أو بحله، في حين أن مجلس الشيوخ مدته عشر سنوات ويتجدد نصفيا بالنسبة للأعضاء المعينين والمنتخبين كل خمس سنوات.

٩. اختلاف الطبقة التي ينتمي إليها المجلس الأعلى المعينون والمنتخبون عن الفئات التي تختار في المجلس الأدنى، كما لو اشترط في المجلس الأعلى أن ينتمي إلى فئة معينة، أو ممن شغلوا مناصب معينة، أو اشتراط نصاب مالي معين، وهو نص عليه دستور ١٩٢٣ حيث كان يشترط في أعضاء مجلس الشيوخ أن يكونوا من الوزراء، الممثلين السياسيين، رؤساء مجلس النواب، رؤساء ومستشاري محكمة الاستئناف أو أي محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها، النواب

العموميون، نقباء المحامين، موظفي الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا الحاليون والسابقون، كبار العلماء الروحيين، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا، النواب الذين قضوا مدتين في النيابة، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مئة وخمسين جنيها مصريا في العام، ومن لا يقل دخلهم السنوي عن ألف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالأعمال الحرة، التجارية، أو الصناعية، أو بالمهن الحرة. مع مراعاة عدم الجمع بين الوظائف التي نص عليها الدستور أو قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بينها.

ولا يشترط الأخذ بهذه الصور جميعا حتى يتحقق الاختلاف بين المجلسين في التشكيل، المهم أن يختلف كل منهما عن الآخر بوسيلة أو أكثر من الوسائل التي أشرنا إليها[١].

٢. ثانيا: مساواة كل من المجلسين في التشريع:

يتعين أن يتساوى كل من المجلسين في التشريع فالتشريع لا يحتكره المجلس الأدنى، وإنما يشاركه في ذلك المجلس الأعلى، فإذا لم يكن للمجلس الأعلى أي سلطة في نطاق التشريع ففي هذه الحالة لا نكون إزاء نظام للمجلسين. ولكن ذلك لا يعني أبدا أن تكون هذه المساواة مساواة مطلقة، ذلك أن المجلس الأدنى هو الأكثر تمثيلا للإرادة الشعبية، وهو الذي ارتضاه الشعب واختاره عن طريق الانتخاب ليكون أداته في خلق القانون، الأمر الذي يؤدي أن تكون سلطات المجلس الأدنى أكثر اتساعا وشمولا من اختصاص المجلس الأعلى.

وعلى سبيل المثال فإن دستور ١٩٢٣ قد راعى تحقيق المساواة بين المجلسين في التشريع فيما عدا استثناءات محدودة.

(١) للمزيد من التفصيل د.عثمان خليل: المصدر السابق ص ٢٢١ وما بعدها.

ونحن نعرف أن القانون يمر بمراحل عديدة حتى يصير قانونا وهذه المراحل من بينها مرحلة الاقتراح، والمناقشة والتصويت.

فيما يتعلق بالاقتراح فقد خول دستور ١٩٢٣ لكل من المجلسين حق الاقتراح، وقد روعي تحقيق المساواة بين المجلسين في حق الاقتراح وذلك عدا اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها إذ جعله دستور ١٩٢٣ قاصرا على أعضاء المجلس الأدنى (النواب) والملك فقط. غير أن مجلس الشيوخ وإن لم يكن لأعضائه حق اقتراح الضرائب أو زيادتها إلا أن لأعضائه حق اقتراح إلغاء الضريبة أو إنقاصها لأن الدستور لم يحرم مجلس الشيوخ من هذا الحق[(١)] .

أما المناقشة والتصويت فهي حق لكل من المجلسين على قدم المساواة وللمجلس الأخير أن يعدل من المشروع المرسل إليه، وللمجلس هذا أن يقرر بناء على اقتراح أحد أعضائه ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من المجلس الأول الذي سبق أن وافق على المشروع وذلك للاتفاق على نصوص تقبلها كل من اللجنتين، وإذا تحقق ذلك ترفع كل لجنة تقريرا لمجلسها، وتتم مناقشة النص المعدل داخل كل من المجلسين.

أما إذا لم يتفق المجلسان فلا يجوز عرض المشروع أمام المجلس الأول الذي أقره قبل مضي شهر من رفعه من كل من اللجنتين، وإذا استمر أحد المجلسين معارضا للمشروع فإنه يسقط حيث لا يمكن أن يتم إلا بموافقة كل من المجلسين مهما تكررت عدد مرات العرض، وذلك لأن قاعدة المساواة بين المجلسين توجب

---

(١) د.السيد صبري: القانون الدستوري ص ٣٩٠، د.فؤاد محمد النـادي: الـوجيز في القـانون الدستوري المصري ص١٤٦ - ١٤٧.

أن كلا منهما لا يستطيع أن يملك سلطة التقدير أكثر مما يملكه الآخر[1].

كما أن دستور ١٩٣٩ أوجب أن تتم مناقشة الميزانية أولا في مجلس النواب وبعد انتهاء مجلس النواب من مناقشتها وإقرارها ترسل إلى مجلس الشيوخ وهو استثناء على مبدأ المساواة بين مجلسي البرلمان. وإذا تحقق خلاف بين المجلسين في إقرار الميزانية فيحل هذا الخلاف عن طريق اجتماع كل من المجلسين على هيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة، وهذا يخول لمجلس النواب أفضليته باعتبار أن عدد أعضائه أكبر من عدد أعضاء مجلس الشيوخ ويعتبر إخلالا عن المساواة بين المجلسين لأن مجلس النواب في هذه الحالة يعتبر سلطة أعلى فيما يتعلق بإقرار الميزانية.

كما أنه فيما يتعلق بمسئولية الوزراء الجنائية فمجلس النواب وحده هو الذي يتولى توجيه الاتهام للوزراء أما محاكمتهم فتتم أمام مجلس مخصوص يشكل من أعضاء مجلس الشيوخ وعدد من المستشارين وهذا أيضا خروج على مبدأ المساواة المقرر للمجلسين.

وفيما يتعلق بالمسئولية السياسية التضامنية والفردية فهذه المسئولية تكون فقط أمام مجلس النواب دون الشيوخ، وعلى ذلك نصت المادة ٦١ من دستور ١٩٢٣ التي نصت على أن "الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة، وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته" وفي كل من الحالتين فالمساءلة حق مقرر لأعضاء مجلس النواب فقط دون أعضاء مجلس الشيوخ ويعد ذلك خروجا على مبدأ المساواة بين المجلسين كما أن المسئولية الفردية

---

(١).فؤاد محمد النادي: المصدر السابق ص١٥٨، د.السيد صبري: المصدر السابق ص ٤٦٩ وما بعدها، د.محمد كامل ليلة: القانون الدستوري ص ٣٨٦ وما بعدها، د.محسن خليل: المصدر السابق ص ٢٢٦.

والتضامنية لا تكون إلا أمام مجلس النواب فقط.

الفرع الثاني

شروط العضوية في المجالس النيابية

تشترط الدساتير عادة مجموعة من الشروط يتعين توفرها في المرشح للمجالس النيابية وأهم هذه الشروط ما يلي:

١. **الشرط الأول:** أن يكون متمتعا بجنسية الدولة، فلا يجوز للأجنبي أن يرشح نفسه لعضوية المجالس النيابية، وتشترط معظم النظم أن يكون المرشح متمتعا بالجنسية الأصلية بحيث لا يسمح للمتجنس بالترشيح للمجالس النيابية، وذلك تشددا في عنصر الولاء للوطن وتمثيله للأمة.

من ذلك ما قرره قانون مجلس الشعب من ضرورة أن يكون المرشح مصري الجنسية من أب مصري وترتيبا على ذلك لا يجوز للمتجنس المصري أن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب مهما كانت مدة تمتعه بالجنسية. ذلك أن المشرع لم يكتف بأن يكون مصريا وإنما اشترط أن يكون من أب مصري ضمانا لعراقة الانتماء.

٢. **الشرط الثاني: أن يكون اسمه مقيدا في أحد جداول الانتخاب وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء هذا القيد طبقا للقانون الخاص بذلك ويعني هذا الشرط ضرورة أن يتوفر في المرشح الشروط التي يجب أن تتوفر في الناخب فضلا عن الشروط الخاصة بالترشيح لمجلس الشعب[1].**

---

(١) يشترط في الناخب أن تتوفر فيه الأهلية الانتخابية ومقتضى ذلك ضرورة القيد أن في جداول الانتخاب وقد أوجب قانون مباشرة الحقوق السياسية ضرورة أن يقيد في جداول الانتخاب كل من له حق مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية=

٣. الشرط الثالث: السن، وعادة يختلف سن المرشح عن السن الذي يوفر له أهلية الانتخاب (١٨عاما)، كما يختلف أيضا عن الرشد المدني (٢١ عاما) وإنما يشترط سنا يوفر للمرشح الخبرة والحنكة السياسية التي تجعله جديرا بتمثيل الأمة في حالة انتخابه، وفي مصر يشترط أن يكون المرشح بالغا من العمر ثلاثين سنة على الأقل يوم الانتخاب.

٤. الشرط الرابع: شرط المؤهل، بعض النظم تشترط في المرشح للمجالس النيابية الحصول على مؤهل جامعي في حين أن بعض النظم الأخرى لا تشترط سوى إجادة القراءة والكتابة ونحن نميل إلى ضرورة اشتراط الحصول على مؤهل جامعي في المرشحين لعضوية المجالس النيابية ليوفر له ذلك القدرة على تمثيل الشعب، ولأن يكون قادرا على المشاركة في العملية التشريعية، أما مجرد اشتراط القراءة والكتابة فإن ذلك لا يوفر له القدرة على تمثيل الأمة تمثيلا صحيحا. هذا ويكتفي قانون مباشرة الحقوق السياسية في مصر بإجادة القراءة والكتابة. وهو أمر معيب ولا يناظره في ذلك سوى اشتراط أن يكون نصف عدد أعضاء المجلس من العمال والفلاحين.

وإلى جانب هذه الشروط تضيف النظم شروطا أخرى ومن بين تلك الشروط شرط أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها المنصوص عليه في قانون

=المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه إياها، وواضح أن المشرع المصري ميز بين المتمتعين بالجنسية الأصلية والمتجنس حيث لا يجوز للأخير مباشرة حقوقه السياسية إلا بعد مضي خمس سنوات على الأقل من حصوله على الجنسية، كما يتضمن أن تتوفر في الناخب الأهلية الانتخابية وهي تتوفر ببلوغه ثمانية عشر عاما، كما يشترط أن لا يكون محروما من مباشرة الحقوق السياسية أو موقوفا إياها في شأنه.

مباشرة الحقوق السياسية المصري، وإن كان هذا النص قد أعفى المرشح الذي تجاوز عمره الخامسة والثلاثين من تقديم شهادة أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها. وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بإسقاط عضوية الأعضاء المتهربين من أداء الخدمة العسكرية رغم تجاوزهم السن الذي يجعلهم غير مطالبين بأداء الخدمة العسكرية وغير مطالبين بتقديم شهادة أداء الخدمة وهو ما يؤكد الدور العظيم الذي تقوم به المحكمة الدستورية في مصر في تفسير النصوص.

كما أن بعض النظم تشترط توفر النصاب المالي وهو شرط يكاد أن يختفي وهو في سبيله إلى الزوال نتيجة لانتشار المبدأ الديمقراطي، كما أن بعض النظم تشترط عدم الجمع بين الوظيفة النيابية والوظيفة الإدارية عدا الأنظمة البرلمانية التي تقوم على مبدأ التعاون بين السلطات على تفصيل وضوابط في هذا الشأن.

المبحث الثاني

ضمانات أعضاء المجالس النيابية

تحرص معظم الدساتير على توفر مجموعة من الضمانات لأعضاء المجالس النيابية توفر لهم أداء وظائفهم النيابية وتحميهم من أي تدخل أو اعتداء من السلطة التنفيذية خصوصا وأن أعضاء المجالس النيابية هم الذين يتولون ممارسة الرقابة على الحكومة ويستطيعون مساءلتها وسحب الثقة إذا ما تطلب الأمر ذلك. لذلك تحرص مختلف الدساتير على توفير العديد من الضمانات ومن بين هذه الضمانات ما يأتي:

المطلب الأول

الفصل في صحة العضوية

يختص المجلس النيابي وحده بالفصل في صحة عضوية أعضائه وهو ما حرصت عليه الدساتير، وذلك لكي توفر ضمانه استقلال البرلمان في مواجهة كافة السلطات، وقد استقرت التقاليد البرلمانية في مختلف الدول على أن أول عمل يقوم به البرلمان بعد انتخاب هيئة مكتبه ولجانه هو التحقق من صحة نيابة أعضائه وفحص الطعون المقدمة في انتخابهم.

وقد نصت المادة ٩٣ من دستور ١٩٧١ على أن "يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليه من رئيسه ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوما من تاريخ علم المجلس به، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوما من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض. وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر من أغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

ويلاحظ أن طريقة الطعن وإجراءات الفصل فيه تصطبغ بالصبغة القضائية التي تتطلب الفحص والتدقيق، لذلك أعطى قانون مباشرة الحقوق السياسية للمجلس عند قيامه بهذه المهمة سماع الشهود، وإعلانهم لذلك يرى بعض الفقه أن مهمة البرلمان في هذا الصدد وإن كان عليه أن يعالجها بنزاهة القضاء للصفة القضائية لها، إلا أنه لوحظ أن المجلس النيابية لا تنظر إلى هذه المهمة بعين القاضي العادل فكثيرا ما تغلبت الأهواء والنوازع السياسية فتصدر قراراتها مدفوعة بهذه

العوامل[1] لذلك يرى بعض الفقه أن تخويل المجالس النيابية الفصل في صحة العضوية من شأنه أن يؤدي إلى المساس بمبدأ الفصل بين السلطات ويعتبر ذلك انتهاكا لهذا المبدأ، وذلك لأن البرلمان حينما يقوم بهذه المهمة إنما يفصل في نزاع، والقضاء وحده هو الذي يتعين عليه الفصل في مثل هذه المنازعات، إذ أن الأمر يتعلق بمنازعة هي في الأصل داخلة في نطاق السلطة القضائية ولهذا عهدت العديد من الدساتير إلى السلطة القضائية بالبت في صحة العضوية.

ونحن في جانبا ومع كثير من الفقهاء نرى ضرورة أن يسند إلى جهة قضائية محايدة البت في صحة العضوية، حيث يتأثر المجلس النيابي في قيامه بهذه المهمة بالاعتبارات والأهواء والمنازع السياسية، ولتكن المحكمة التي يمكن أن تتولى هذه المهمة هي المحكمة الدستورية العليا وهذا في المقام الأول يحتاج إلى تدخل دستوري.

ولكي تعتبر العضوية باطلة فإنه يتحتم أن يوافق ثلثا الأعضاء وهي أغلبية غير عادية قلما تتوفر خصوصا إذا كان العضو المطعون في صحة عضويته ينتمي إلى حزب الأغلبية.

المطلب الثاني

البرلمان هو الذي يختص بسقوط العضوية

كما أن المجالس النيابية هي وحدها التي تختص بإسقاط عضوية أعضائها الذين فقدوا الثقة أو الاعتبار، أو فقد شرطا من شروط العضوية، أو أخل بواجبات عضويته. وعلى ذلك نصت المادة ٩٦ من دستور ١٩٧١ وأضافت هذه

(١) د.السيد صبري: القانون الدستوري ٤٤٧ - ٤٤٨، د.فؤاد محمد النادي: المصدر السابق ص ١٦٣ - ١٦٤.

المادة كسبب من أسباب السقوط فقد صفة العامل والفلاح التي تم انتخاب العضو على أساسها.

ويتعين أن يصدر قرار سقوط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه.

وتحقيقا لضمانة استقلال المجلس قررت المادة ٩٧ من دستور ١٩٧١ بأن المجلس هو الذي يقبل استقالة أعضائه. ولم يحدد النص الأغلبية المطلوبة، وفي هذه الحالة يكتفي بالأغلبية المطلقة للحاضرين.

المطلب الثالث

المكافأة البرلمانية

من المفترض أن يتفرغ أعضاء المجلس النيابي لمهام النيابة وتمثيلهم للأمة؛ لأن عضويتهم في المجلس تستوجب شغل كل أوقاتهم إما في عملهم في المجلس النيابي، أو في الوقوف على أحوال دائرتهم. ونتيجة لذلك تقرر الدساتير مكافأة يحددها القانون على سبيل تعويض الأعضاء عن تفرغهم لكي يتاح لهم التفرغ لأعمال نيابتهم، ولكي لا يشتغلوا عنها في البحث عن سبل لكسب عيشهم.

ولا يترك أمر تحديد المكافأة للحكومة، وإنما يحددها المجلس النيابي في صورة تشريع يصدر منه لذلك لا تعتبر من وسائل التأثير على الأعضاء خصوصا وأن المجلس النيابي هو الذي يقرر هذه المكافأة، فضلا عن أن العضو يتقاضاها طوال مدة نيابته سواء أكان مؤيدا للحكومة أو معارضا لها، فالهدف منها تغطية التفرغ لأعمال النيابة وفي الوقت ذاته تعتبر تعويضا للعضو عما يتكبده من نفقات ومشاق في سبيل تمثيله لدائرته في البرلمان[1].

(١) السيد صبري: المصدر السابق ص ٤٤٥، د.وايت وحيد: المصدر السابق ص ٤٤٧

المطلب الرابع

استقلال المجلس بالمحافظة على نظامه الداخلي

يتكفل المجلس النيابي بالمحافظة على نظامه الداخلي وذلك عن طريق رئيس المجلس الذي تقع على عاتقه هذه المهمة (م ١٠٥ من دستور ١٩٧١) وإمعانا في كفالة استقلال المجلس النيابي، فإن حرس المجلس من رجال الشرطة يتبعون رئيس المجلس وليس وزارة الداخلية.

المطلب الخامس

المجلس النيابي هو الذي يختار هيئة مكتبه

سواء أكان المجلس النيابي مكونا من مجلس واحد، أو من مجلسين فإنه ضمانا لاستقلال المجلس فإنه هو - عن طريق أعضائه - يتولى اختيار هيئة المكتب رئيس المجلس والوكيلين من بين أعضائه، وقد جرت دساتير مصر على هذا الحكم (م٥٩ من دستور ١٩٥٦، ونفس المادة من دستور ١٩٦٤، م ١٠٣ من دستور ١٩٧١). في حين أن دستور ١٩٢٣ خول الملك تعيين رئيس مجلس الشيوخ (م٨٠)، أما الوكيلان فيتم انتخابهما عن طريق المجلس لمدة سنتين، ويجوز تجديد انتخابهم (م٨٠). وتعيين رئيس مجلس الشيوخ من قبل الملك كان مخالفا للمبدأ الديمقراطي الصحيح، كما يخل باستقلال مجلس الشيوخ باعتباره مجلسا نيابيا.

المطلب السادس

عدم المسئولية

من الضمانات الهامة التي يتمتع بها أعضاء المجالس النيابية عدم المسئولية عن الأقوال والآراء والأفكار التي يبدونها أثناء قيامهم بواجباتهم النيابية.

وأساس هذه الضمانة أن النائب يتعين أن يتوفر له أكبر قدر من الحرية، وأكبر قدر من الطمأنينة وهو يقوم بتمثيل أمته أمام البرلمان، خصوصا وأنه يقوم بوظيفة الرقابة على الحكومة، لذلك انتهت النظم الدستورية إلى عدم جواز محاسبة العضو كما يحاسب الشخص العادي، وإلا أحجم عن ممارسة ما يستوجبه تمثيله للأمة خوفا من الوقوع في حبائل المسئولية، ذلك أن النائب قد يرى انحرافا للإدارة يدفعه واجبه النيابي باسم الأمة التي أولته ثقتها أن يكشف هذا الانحراف في البرلمان أو في أحد لجانه، ولو قلنا بمسئوليته لطوقت المسئولية عنقه ولأحجم عن ممارسة وظيفته الرقابية ضمانا للسلامة وخوفا من أن يجد نفسه متهما في جرائم سب أو قذف لذلك تقررت ضمانة عدم المسئولية.

وقد نصت دساتير مصر جميعها على هذه الضمانة، كما نص عليها دستور ١٩٧١ في المادة ٨ منه التي نصت على أن "لا يؤاخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو في لجانه".

نطاق تطبيق قاعدة عدم المسئولية:

قاعدة عدم المسئولية تغطي جميع أعمال الوظيفة البرلمانية دون سواها فهي تشمل جميع أعمال الوظيفة البرلمانية بغير استثناء، فتغطي عدم مسئوليته عن الأفكار والآراء التي يبديها في الجلسات العلنية أو السرية، كما تشمل عدم مسئوليته عن الآراء والأفكار والأقوال التي يبديها داخل اللجان سواء تمت أعمال اللجان داخل البرلمان أو خارجه.

فآراؤه في كل هذه الأحوال ليست محلا للمسئولية ولو احتوت على سب أو قذف.

وعدم المسئولية عن هذه الأقوال والآراء تشمل المسئولية المدنية كما تشمل

المسئولية الجنائية. غير أن ذلك لا يحول دون مسئوليته التأديبية أمام المجلس عن هذه الآراء في الحدود التي تقررها اللائحة الداخلية للمجلس.

غير أن قاعدة عدم المسئولية لا تمتد إلى الجرائم الأخرى التي تقع من النائب داخل المجلس كأن يتعدى على عضو آخر بالضرب، كما لا تغطي هذه القاعدة الأقوال والآراء والأفكار التي يبديها النائب ولا تتعلق بوظيفته النيابية، كما لو كتب مقالا في صحيفة أو خطب في محفل خارج البرلمان، أو جرت مناقشة خارج البرلمان في موضوع معين.

فكل هذه الحالات لا تتصل بوظيفته النيابية فمن ثم يكون مسئولا عنها.

شروط إعمال قاعدة عدم المسئولية:

١. تغطي قاعدة عدم المسئولية فحسب الآراء والأفكار والأقوال التي يبديها العضو داخل المجلس أو في لجانه وتكون متصلة بوظيفته النيابية وبالتالي لا تشمل الأفعال فإذا وقع من العضو فعل يشكل جريمة جنائية فإن قاعدة عدم المسئولية لا تغطي الأفعال.

٢. إن قاعدة عدم المسئولية تشمل الأقوال والآراء والأفكار التي يبديها العضو داخل المجلس أو في لجانه وتكون متصلة بوظيفته النيابية. فإن كانت لا تتصل بوظيفته النيابية كما لو رددها خارج المجلس في مقال أو محفل أو حديث تليفزيوني فإنه يكون مسئولا عنها.

٣. إن هذه القاعدة تغطي المسئولية المدنية والجنائية، وعلى ذلك فالنيابة العمومية لا تستطيع تحريك الدعوى الجنائية إذا شكلت هذه الآراء والأقوال جريمة جنائية كما لو تضمنت سبا أو قذف، كما أن المضرور ليس له أن يطالب بتعويضه عما ناله من أضرار نتيجة هذه الآراء. غير أن المجلس يستطيع أن

يحاسب العضو تأديبيا حسبما تقضي بذلك لائحته.

٤. إن هذه القاعدة مطلقة لا يمتد أثرها إلى فترة النيابة فحسب وإنما تمتد إلى الأبد، حيث تمتنع مساءلة العضو حتى بعد انتهاء عضويته بالمجلس، أو فقد عضويته لأي سبب.

٥. إن قاعدة عدم المسئولية من النظام العام، فلا يملك النائب أن يتنازل عنها، ويتعين على القاضي أن يطبقها من تلقاء نفسه، كما أن أي اتفاق بالتنازل عنها يقع باطلا وذلك لأن المقصود منها ليس حماية العضو نفسه، وإنما هي ضمانة لأداء المجلس لوظيفته.

٦. إن قاعدة عدم المسئولية تتعلق بذات العضو، إلا أنه في بعض الأحوال يمتد أثرها إلى حماية غيره بعدم مسئوليته فلو أن الصحف تلقفت هذه الآراء وقامت بنشرها كما هي على أساس تسجيل ما دار في المجلس من مناقشات ولم تضف من عندها شيئا، ولم تعلق عليها، فإن الصحفي الذي قام بذلك تمتنع مساءلته. أما إذا علق أو أضاف ولو بجملة يستشف منها تأييده لأقوال النائب فإنه يحاسب على ذلك.

المطلب السابع

الحصانة البرلمانية

وتعني عدم جواز اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد عضو البرلمان أو القبض عليه أثناء دور الانعقاد إلا بعد أخذ رأي المجلس ويستثنى من ذلك حالة التلبس.

وتختلف الحصانة البرلمانية عن عدم المسئولية، فالأولى تحول دون اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد عضو المجلس بغير الحصول على إذن مسبق من المجلس النيابي، والقصد منها هو حماية العضو من أن ينتزع من المجلس ويحبس في جرائم

قد تكون ملفقة وكيدية للحيلولة بينه وبين حضور جلسات المجلس لأن الحكومة قد تجد في حضوره يسبب لها مضايقات ويحرجها فالحصانة يتحدد أثرها في وقف الإجراءات التي تتخذ ضد عضو المجلس لذلك فهي قاعدة إجرائية توقف اتخاذ الإجراءات الجنائية. في حين أن القاعدة الثانية وهي عدم المسئولية قاعدة موضوعية تحول دون مساءلة العضو بصفة مطلقة وترفع عن الفعل صفة الجريمة بالنسبة له فهي مانع من موانع المسئولية طوال حياته حتى بعد زوال صفة العضوية عنه.

كما أنه ليس المقصود من الحصانة حماية العضو من نتائج الجرائم التي يرتكبها، وإنما القصد منها أخذ موافقة المجلس قبل اتخاذ الإجراءات الجنائية وذلك خوفا من قيام الحكومة بإجراءات كيدية ضد العضو لما يبديه من آراء ضدها في المجلس أو بسبب مسلكه العدائي ضد الحكومة وامتناع المجلس عن الإذن باتخاذ هذه الإجراءات لا يعد دليلا أو قرينة على براءته، والعكس فإنه إعطاء الإذن ليس من شأنه أن يعتبر دليلا أو قرينة على مسئوليته عن الجريمة. والمجلس حينما يطلب منه الإذن باتخاذ الإجراءات فإنه يقوم بفحص الاتهام فحصا سياسيا وليس جنائيا أي يقوم بفحص الاتهام فحصا جديا لكي يتثبت من جديته وأنه ليس كيديا وملفقا.

ويتمتع العضو بالحصانة أثناء دور الانعقاد أما أثناء العطلات أو فترة حل المجلس فلا تسري الحصانة ويمكن اتخاذ الإجراءات ضد العضو، وذلك لأن الانتظار لحين اجتماع المجلس يؤدي إلى ضياع أدلة الجريمة ومعالمها، ويظل العضو متمتعا بها طوال مدة الانعقاد حتى ولو أجلت الدورة لأن البرلمان أثناء التأجيل يعتبر قائما، وقد نص دستور ١٩٢٣ على الحصانة في المادة ١١٠ منه وقصرها على فترة الانعقاد، وكذلك الأمر في دستور ١٩٥٦ في المادة ٩٢ منه، ونفس

المادة في دستور ١٩٦٤.

وتسري الحصانة على الأعضاء المنتخبين والمعينين في حالة سماح الدستور بتعيين بعض الأعضاء، والحصانة تمنع اتخاذ الإجراءات في جميع الجرائم الجنايات والجنح والمخالفات في حين يعارض البعض في سريانها على المخالفات لأنها من ناحية لا تتطلب حضور المتهم أمام المحكمة، فضلا عن أن العقوبة بسيطة ولا تخرج عن الغرامة المالية في الأعم الأغلب من المخالفات إلى جانب أنها من الكثرة بحيث يكون من غير اللائق تعطيل أعمال المجلس في مناقشة مئات الآلاف من المخالفات التي تقع من الأعضاء لمنح الإذن من عدمه.

وعلى ذلك فإن الحصانة البرلمانية تقوم على الحقائق الآتية:

١. أن الحصانة في كل دساتير ١٩٢٣، ١٩٥٦، ١٩٦٤ كانت قاصرة على الفترة التي تتخلل أدوار الانعقاد أما في غير أدوار الانعقاد فلا يتمتع العضو بها غير أن دستور ١٩٦٤ حتم أخذ إذن رئيس المجلس في غير أدوار انعقاد البرلمان كما أوجب إخطار المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ حيال العضو من إجراءات، أما قبل دستور ١٩٦٤ فلم يشترط كل من دستور ١٩٢٣، ودستور ١٩٥٦ ذلك غير أن التقاليد الدستورية كانت تقضي بإخطار المجلس عند انعقاده.

كما أنه في حالة اتخاذ الإجراءات بين أدوار الانعقاد أو خلال الأجازات ثم استطالت هذه الإجراءات حتى اجتماع المجلس فالتقاليد الدستورية تستوجب ضرورة استئذان المجلس.

أما في دستور ١٩٧١ فإن المادة ٩٩ منه قد نصت على أنه "لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس.

وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن رئيس المجلس ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء"، فالشق الأول من هذه المادة لم يجز اتخاذ الإجراءات الجنائية في مواجهة العضو في غير حالة التلبس، والمفهوم من السياق أن ذلك قاصر على فترات أدوار الانعقاد بدليل أن الفقرة الثانية جاءت بعبارة "وفي غير دور انعقاد المجلس..." مما يعني أن هذه الحالة لها حكم مغاير عن حكم حالة الانعقاد بمعنى أنه يمكن أن تتخذ الإجراءات الجنائية ولكن يشترط أخذ إذن رئيس المجلس، كما يتعين إخطار المجلس في جلسة أول انعقاد له بما اتخذ حيال العضو من إجراءات.

٢. أنه يمتنع اتخاذ أية إجراءات جنائية فحسب، وعلى ذلك يمكن اتخاذ إجراءات مدنية ورفع الدعاوى المدنية، ويشمل عدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية جميع الإجراءات، سواء عن طريق النيابة العامة، أم عن طريق الأفراد في حالة الجنح المباشرة التي يخول للأفراد إقامتها.

٣. تشمل الحصانة البرلمانية الأعضاء المعينين والمنتخبين على حد سواء.

٤. لا تشمل الحصانة حالة التلبس لأن حالة التلبس ينتفي معها شبهة الكيد أو التلفيق من الحكومة ضد أعضاء المجلس من معارضيها، فضلا عن أن الحصانة والوضع كذلك من شأنها أن تؤدي إلى ضياع معالم الجريمة وأدلتها إذا لم تتخذ الإجراءات فورا ضد العضو المتلبس.

٥. أن عدم جواز اتخاذ الإجراءات يشمل جميع أنواع الجرائم الجنايات والجنح والمخالفات، مع ملاحظة ما أثير بالنسبة للمخالفات، وهذا لا يمنع اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد العضو من قبل المجلس على النحو الذي تنص عليه لائحته، وفي حالة رفع الحصانة عن العضو المنسوب إليه جريمة معينة لا

ينسحب على غيرها من الجرائم التي يرتكبها العضو، حيث يتعين الرجوع إلى المجلس من جديد لأخذ إذنه في رفع الحصانة عن العضو.

. أن الحصانة لا تغطي العضو بعد الحكم عليه، فلو حدث أن ارتكب العضو جريمة أثناء العطلات في غير أدوار الانعقاد وتمت محاكمته وصدر ضده حكم بالحبس في مواجهته قبل انعقاد المجلس، ثم حل دور الانعقاد، فلا يملك المجلس أن يأمر بالإفراج عنه ويظل محبوسا لإكمال المدة.

آثار الحصانة البرلمانية:

١- الحصانة لا تتعلق بمسئولية عضو المجلس النيابي، فإذا امتنع المجلس عن رفع الحصانة فلا يعني ذلك براءته، كما أن موافقة المجلس على رفع الحصانة لا تعني إدانته ففي الحالتين لا يعد ذلك دليلا و قرينة على البراءة أو الإدانة.

٢- إذا رفض المجلس رفع الحصانة أثناء دور الانعقاد فيمكن اتخاذ الإجراءات أثناء العطلات بشرط الحصول على إذن رئيس المجلس ويخطر المجلس في أول جلسة انعقاد.

٣- وفي حالة اتخاذ الإجراءات بهذه الشروط أثناء العطلات ثم استطالت إلى وقت اجتماع المجلس فيتعين أخذ إذن المجلس بالسير فيها، أي أن الحصانة تعود للعضو بشروطها والعلة من ذلك هي أن السلطة التنفيذية قد تنتظر فترة الإجازة للتخلص من مناوئيها في المجلس بتلفيق التهم لهم.

٤- تتعلق الحصانة بالنظام العام وعلى ذلك فإن النيابة العامة والقاضي عليهما أن يراعيا ذلك من تلقاء نفسيهما، كما لا يملك النائب التنازل عنها.

٥- المقصود من الحصانة حماية العضو من أن تكيد له الحكومة وعلى ذلك حتى لا تمتد لغير شخص النائب فهي لا تتعرض إلى أفراد أسرته، كما لا تمتد إلى

رسائله وخطاباته، كما لا تشمل منزله [١].

الفرع الثالث
وظائف السلطة التشريعية

تمارس السلطة التشريعية مجموعة من الوظائف أهمها الوظيفة التشريعية وبجانب ذلك تمارس بعض الوظائف السياسية والمالية وذلك على النحو التالي:

أولا: الوظيفة التشريعية:

أهم الوظائف التي نيطت بالمجالس النيابية هي الوظيفة التشريعية، حيث يمارسها البرلمان نيابة عن الأمة صاحبة السيادة.

والعملية التشريعية تمر بمراحل هي: الاقتراح، والمناقشة والتصويت والتصديق ثم الإصدار وأخيرا النشر، وهذه المراحل المتعاقبة تشترك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في بعضها، ومن بينها ما تنفرد به السلطة التشريعية، ومنها ما تنفرد به السلطة التنفيذية. وذلك على النحو الآتي:

الاقتراح:

والاقتراح هو المرحلة الأولى من مراحل ميلاد القانون حيث يقدم للبرلمان كفكرة. وقد اختلفت النظم القانونية فيمن له حق الاقتراح فبعض النظم تجعله للسلطة التشريعية وحدها كما هو الأمر في الولايات المتحدة وهو أمر منطقي، حيث يأخذ هذا النظام بالفصل الذي يكاد أن يكون تاما بين السلطات، وبالتالي

---

(١) يراجع في الحصانة: د.السيد صبري: القانون الدستوري ص ٤٤٠ وما بعدها، د.عثمان خليل: القانون الدستوري ص ٤٥٤ وما بعدها، د.رمزي الشاعر: القانون الدستوري "النظرية العامة والنظام الدستوري المصري" ص ٦٥٠ وما بعدها.

لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تشترك في صنع القانون؛ لأن ذلك يعد من خصائص النظام الرئاسي على النحو الذي بيناه عند الحديث عن هذا النظام. ومن ثم فإن السلطة التشريعية تنفرد باقتراح القوانين، وتحرم السلطة التنفيذية منه رغم أنها هي التي تتولى تنفيذه.

وبعض النظم تجعل حق الاقتراح تنفرد به السلطة التنفيذية وحدها؛ لأنها هي التي تقوم بتنفيذ القانون وهي الجهة الأدرى بالعيوب التي تكتنف التشريع، وتقف على هذه العيوب عند تطبيقها مما يجعلها أقدر على اقتراح تعديل هذه العيوب التي تتحقق لديها أثناء التنفيذ وسد ما يعتريه من نقص وقصور، غير أن حرمان السلطة التشريعية من اقتراح القوانين يتنافى مع المبدأ الديمقراطي السليم باعتبار البرلمان هو ممثل الأمة وحرمانه من الاقتراح يتعارض مع الصفة التمثيلية للبرلمان لذلك فإن حرمان السلطة التشريعية يعد شذوذا غريبا عن الفهم السليم كما يقرر أستاذنا الدكتور عثمان خليل، وكانت هذه الطريقة هي المعمول بها في مصر قبل دستور ١٩٢٣ حيث كان حق الاقتراح للحكومة فقط، وكان الاقتراح الحكومي يتوقف على موافقة مجلس الوزراء، وهذه الطريقة تمتاز بأن الحكومة حينما تقدم الاقتراحات إلى المجلس النيابي فإنها تعهد لموظفيها الفنيين من رجال القانون بما يكفل حسن صياغتها والتأكد من انسجامها مع القوانين السائدة فضلا عن دستوريتها، وهو ما لم يتوفر لأعضاء المجلس النيابي. وهذه المزايا وإن كان لا يماري فيها أحد، إلا أن أهم عيوب هذه الطريقة هو استبعاد السلطة التشريعية من الاقتراح.

وهناك بعض النظم تجعل هذا الحق مشتركا بمعنى أنه يحق لأعضاء البرلمان كما يحق للسلطة التنفيذية حق الاقتراح وهذا ما أخذ به دستور ١٩٢٣، وأخذت

به جميع الدساتير الجمهورية وقد نص عليه دستور ١٩٧١ في المادة ١٠٩ منه التي نصت على أن "لرئيس الجمهورية، ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين".

ورئيس الجمهورية حينما يقترح القوانين يقدمها باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية، لذلك تختلف الاقتراحات المقدمة من أعضاء البرلمان عن الاقتراحات المقدمة من رئيس الجمهورية، فالأخيرة ولكون من يتولى إعدادها جهات فنية لديها قدرات فائقة على فن الصياغة تحال إلى اللجان المتخصصة مباشرة ويقوم قسم التشريع بمجلس الدولة بصياغة مشروعات القوانين التي تبغي السلطة التنفيذية تقديمها إلى البرلمان، وقسم التشريع لمجلس الدولة يتولى فحص هذه المشروعات من حيث التأكد من مشروعية مشروعات القوانين التي تريد الحكومة عرضها على المجلس النيابي، والتأكد من مدى التوائم والتناسق بين المشروع والقوانين القائمة للحيلولة بين تضارب القواعد القانونية، فضلا عن قيام قسم التشريع بصياغة مشروع القانون صياغة فنية وهو ما يوفر للمشروع من الصياغة ووضوحها وسلامة عبارة الألفاظ التي يصاغ بها[1].

في حين أن الاقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس النيابي لا تحال إلى اللجان المتخصصة ولكنها تحال إلى لجنة الاقتراحات لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، وبعد أن يقرر المجلس ذلك تحال إلى اللجان المتخصصة (م١١٠) وعلى ذلك فإن الاقتراح إذا كان مقدما من أعضاء المجلس فإنه يخضع للخطوات الآتية:

١. يحال الاقتراح إلى لجنة خاصة لفحصه وإبداء الرأي في جواز نظر المجلس له.

---

(١) د.فؤاد محمد النادي: القضاء الإداري ص ٢٠٠ – ٢٠١.

٢. إذا رأى المجلس نظر الاقتراح بعد إحالته إليه من اللجنة التي تتولى فحصه يحال إلى إحدى اللجان المتخصصة، بحسب موضوعه.

٣. إذا رفض المجلس المشروع المقدم من الأعضاء لا يجوز تقديمه ثانية في ذات دور الانعقاد (م١١١).

المناقشة والتصويت:

إذا كانت بعض النظم تسمح للحكومة بأن تقدم اقتراحات للمجلس النيابي، فإن مرحلة المناقشة والتصويت ينفرد بها المجلس النيابي في كل النظم. والمناقشة والتصويت تتم دائما في جلسة علنية لذلك ولتحقيق العلانية تسمح النظم للجمهور بمشاهدة هذه الجلسات، كما يتم نشرها في الجريدة الرسمية، والمناقشة تحقق بالمداولة في المشروع المقدم ويمكن أن يجتمع المجلس في جلسة سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو رئيس مجلس الشعب أو عشرين من أعضائه على الأقل، ويقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أم سرية، وإمكان مناقشة المشروعات في جلسة سرية نص عليه دستور ١٩٢٣ (م٩٨) كما نص عليه دستور ١٩٥٦، ودستور ١٩٦٤ (م٦٤).

فإذا انتهى المجلس من المناقشة فيتم التصويت على المشروع ويجب أن تتوفر أغلبية الأعضاء لصحة اجتماع المجلس، ويتم تداول المشروع المقدم مادة مادة ثم يتم أخذ رأي الأعضاء مادة فمادة ثم يقترح على المشروع جملة ثم يقفل باب المناقشة ويتم التصويت على المشروع فإذا وافقت الأغلبية المطلقة للحاضرين في غير الحالات التي يشترط لها أغلبية خاصة يعتبر المشروع قد اكتمل داخل البرلمان أما عند تساوي الآراء فيعتبر المشروع في هذه الحالة مرفوضا (م١٠٧ من دستور

١٩٧١) ونشير هنا إلى أن أغلبية المجلس تعني ٥٠٪ + ١ من عدد أعضاء المجلس، وأغلبية الحاضرين تعني ٥٠٪ من الحاضرين الجلسة + ١، وإذا حاز المشروع على أغلبية المجلس لا يتبقى لاكتمال ميلاد القانون إلا التصديق والنشر وتقوم بها السلطة التنفيذية [١].

ثانيا: الوظيفة السياسية للمجلس النيابي:

تمارس المجالس النيابية خصوصا في الأنظمة البرلمانية سلطات سياسية تقوم في جوهرها على الاعتراف لهذه المجالس بسلطة الرقابة على أعمال الحكومة ومحاسبتها وتعد من أهم وظائف المجلس في النظم البرلمانية وعن طريقها تتمكن المجالس النيابية باعتبارها ممثلة للأمة من مراجعة أعمال الحكومة والإشراف على السلطة التنفيذية.

وقد أقرت الدساتير المصرية بداية من دستور ١٩٢٣ حتى دستور ١٩٧١ هذه الاختصاصات، فدستور ١٩٢٣ نص على الوظائف السياسية للبرلمان في المواد ١٠٧، ١٠٨، ٦١، ٦٢، ٦٦ منه وهذه الوظائف تتمثل في حق السؤال وحق الاستجواب، التحقيق البرلماني، وحق إبداء الرغبات فيما هو داخل في اختصاص السلطة التنفيذية، حق رفض الميزانية، وحق مجلس النواب في اتهام الوزراء وتقرير المسئولية الفردية والتضامنية، وهذه الوظائف جميعا تنبع من كون دستور ١٩٢٣ كان برلمانيا خالصا يقوم على التعاون وتبادل الرقابة بين السلطات.

---

(١) للمزيد من التفصيل د.السيد صبري: القانون الدستوري ص ٣٨٨ وما بعدها، د.عثمان خليل القانون الدستوري ص ٣٩٠ وما بعدها، د.رمزي الشاعر: القانون الدستوري ص ٦٥٢ وما بعدها، د.مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري ص ٥٦٠ وما بعدها.

كما أن دستور ١٩٥٦ خول للمجلس العديد من الوظائف السياسية لأعضاء مجلس الأمة حق السؤال، والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي فيه، ولمجلس الأمة طرح الثقة بأحد الوزراء والمسئولية هنا مسؤولية فردية وليست تضامنية لأن دستور ٥٦ نحى نحو النظام الرئاسي والوزراء لا يشكلون مجلسا، ولا يوجد مجلس وزراء له كيان خاص في ظل هذا الدستور (المواد ٩٠، ٩١، ٩٢، ١١٣) كما أن دستور ١٩٦٤ عرف أيضا الوظائف السياسية للمجلس النيابي منها طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي فيه وحق السؤال والاستجواب وتقرير مسئولية الحكومة الفردية والتضامنية (المواد ٨٧، ٨٦، ٨٩، ٩٠).

أما دستور ١٩٧١ فقد خول الدستور لمجلس الشعب الرقابة على أعمال الحكومة، وحق الأعضاء في توجيه أسئلة واستجوابات للوزراء، وحق إجراء تحقيقات برلمانية، وحق المجلس في سحب الثقة من نواب رئيس الوزراء والوزراء ونوابهم ورئيس مجلس الوزراء وفي هذه الحالة يتعين عليه تقديم استقالة إلى رئيس الجمهورية، وحق المجلس في توجيه الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية والوزراء (المواد ٨٦، ١٢٤، ١٢٥، ١٢٦، ١٢٧، ١٢٨، ١٢٩، ١٣٠، ١٣١، ٨٥، ١٥٩، ١٦٠).

الوظيفة المالية للمجلس النيابي:

كما تخول الدساتير للمجالس النيابية العديد من الوظائف المالية، فالمجالس النيابية هي تضع التشريعات المالية وهي تشمل الضرائب والرسوم، والمرتبات، والمعاشات، والتعويضات، والمكافآت، والقروض، والتعهدات المالية، والامتيازات، والاحتكارات، والتصرف في أموال الدولة وأملاكها كما أن المجلس

النيابي له اختصاصات تتعلق بالموازنة العامة للدولة وحماية الأموال وطرق صرفها، ونقل أي مبلغ من باب إلى آخر، وكذلك عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على المجلس [(١)] .

الفصل الثاني

السلطة التنفيذية

إذا كانت المهمة الرئيسية للسلطة التشريعية تنحصر أساسا في وضع القواعد العامة المجردة (التشريعات) فإن وظيفة السلطة التنفيذية تنحصر في وضع هذه القواعد العامة المجردة موضع التنفيذ. وعلى هذا الأساس النظري يعتبر دور السلطة التنفيذية تابعا لدور السلطة التشريعية، لأن السلطة التشريعية هي التي تعبر عن إرادة الأمة ممثلة في برلمانها طبقا للمبادئ التقليدية في الديمقراطية أما السلطة التنفيذية فيقتصر دورها على تنفيذ ما يقرره البرلمان.

وإذا كانت السلطة التشريعية تتكون أساسا من أعضاء البرلمان فإن السلطة التنفيذية تتشكل من جميع الموظفين القائمين بتنفيذ القوانين فيما عدا أعضاء السلطة القضائية، وعلى هذا الأساس فإن السلطة التنفيذية تشمل رئيس الدولة والحكومة متمثلة في رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وجميع الموظفين من كافة الدرجات والمستويات.

وعلينا أن نبين تكوين السلطة التنفيذية ثم اختصاص السلطة التنفيذية.

---

(١) للمزيد من التفصيل: د.رمزي الشاعر: المصدر السابق ص ٦٥٣ - ٦٥٤، د.فـؤاد النـادي: موجز القانون الدستوري ص ١٤٩ وما بعدها.

المبحث الأول

تكوين السلطة التنفيذية

يختلف تكوين السلطة التنفيذية تبعا لنظام الحكم الذي يأخذ به الدستور. فرئيس الدولة في النظام البرلماني ليست له إلا سلطة اسمية نظرا لعدم مسئوليته، أما السلطة الفعلية فإنما تكون للوزارة المسئولة أمام البرلمان كما أن رئيس الدولة لا يستطيع العمل بمفرده ولكن له حق تعيين الوزراء وعزلهم وحق حل البرلمان حلا رئاسيا، وسلطاته في هذا النطاق يمارسها عن طريق الوزارة المسئولة، ورئيس الدولة في النظام الرئاسي له سلطة فعلية واسعة النطاق، فاختصاصات السلطة التنفيذية كلها مركزة في يده وهو الذي يعين مساعديه من الوزراء (السكرتيرين)، وله حق عزلهم وهم خاضعون له خضوعا تاما.

وفي نظام حكومة الجمعية نجد أن رئيس الدولة وأعضاؤها يتم اختيارهم بواسطة البرلمان ويمارسون الاختصاصات المقررة لهم تحت إشراف البرلمان ورقابته.

وفي جميع هذه الحالات المختلفة نجد من الأفضل بل من الواجب جمع وتركيز اختصاصات السلطة التنفيذية في يد فرد واحد وفئة قليلة العدد متحدة في أهدافها وفي الوسائل المؤدية لتحقيق تلك الأهداف، وفكرة حصر الاختصاصات على النحو السابق تتفق مع اعتبارات الحزم والسرعة التي يجب أن تتسم بها المسائل التنفيذية؛ لأن توزيع هذه المهام بين عدة أشخاص أو هيئات يؤدي إلى إضعاف هذه السلطة خصوصا في أوقات الأزمات والأحوال العصيبة التي تستدعي سرعة في التقرير ونشاط في التنفيذ.

وتفضل أغلب الدول في الوقت الحاضر حصر اختصاصات السلطة

التنفيذية في يد فئة أو هيئة متحدة، ولكن ليس معنى وحدة السلطة التنفيذية أن المالك لزمامها يقوم بنفسه بكل ما تستوجبه السلطة من واجبات لأن واجبات الحكم أصبحت كثيرة ومعقدة مما يستحيل معه أن يقوم فرد واحد بأدائها بل تقضي الضرورة بأن يوزع القابض على السلطة التنفيذية سلطته على عدد ضخم من الموظفين.

وتختلف طريقة إدارة السلطة التنفيذية لمرافق الدولة تبعا للأسلوب التي تأخذ به وهو لا يخرج عن أحد فرضين:

١. أسلوب المركزية الإدارية، والذي يقضي بحصر جميع وظائف السلطة التنفيذية في أيدي الوزراء ومن يتبعوهم في العاصمة والأقاليم ويتم ذلك في صورتين التركيز الإداري وعدم التركيز.

٢. أسلوب اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية) الذي يقضي بتوزيع اختصاصات السلطة التنفيذية بين الوزارات والمصالح التابعة لها وبين المجالس المحلية المنتخبة وبين الوحدات المرفقية المتمثلة في الهيئات العامة التي تتمتع باستقلال إداري تجاه الوزارات المشرفة عليها تحت ما يسمى بالرقابة أو الوصاية الإدارية.

وتتكون السلطة التنفيذية في جمهورية مصر العربية من رئيس الجمهورية ونواب رئيس الجمهورية والحكومة ومن ثم فإنها تقوم على مبدأ الثنائية، وهو ذات الوضع الذي كان سائدا في ظل دستور ١٩٦٤، خلافا لما كان الوضع عليه في دستور ١٩٥٦، ودستور ١٩٥٨ حيث كان كل منهما ينحو نحو الأخذ بالنظام الرئاسي.

أولا: رئيس الدولة:

رئيس الدولة ملكا كان أم رئيسا للجمهورية يعتبر الرئيس الأعلى للسلطة

التنفيذية. وإذا كان النظام ملكيا فإن الملك يتلقى السلطة بمقتضى قاعدة الوراثة حسب الترتيب الذي يقرره النظام الملكي الموجود وهو يبقى في الحكم طوال حياته.

أما إذا كان رئيسا للجمهورية فإنه يختار عن طريق الشعب ومدة رئاسة الدولة تتراوح في النظم الدستورية بين أربع سنوات كما هو الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية أو سبع سنوات كما هو في دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا وفي مصر مدة الرئاسة ست سنوات (م ٧٧ من دستور ١٩٧١) وتختلف الدساتير في المدة التي يجوز أن يعاد انتخاب رئيس الجمهورية فالدستور الأمريكي لا يجيز أن يبقى رئيس الدولة أكثر من مدتين، وقد كان هذا الوضع قائما عند وضع دستور ١٩٧١ حيث كانت المادة ٧٧ منه تقضي بأن "مدة الرياسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة".

وقد تعدلت هذه المادة في آخر عصر الرئيس السادات وأصبحت الفقرة الأخيرة نصها كالآتي "ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد تالية ومتصلة"، وبالتالي لم يعد هناك أي قيود على انتخاب رئيس الجمهورية لأكثر من مدة ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة (م٧٣)، وهو الذي يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور (م١٣٧).

ويختار رئيس الجمهورية في مصر بناء على ترشيح مجلس الشعب للرئيس ثم يعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه، ويتم الترشيح في مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل، ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه، فإذا لم

يحصل على الأغلبية المشار إليها أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول، ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه. ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء أما إذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية يرشح المجلس غيره. وتتبع في شأن ترشيحه وانتخابه الإجراءات ذاتها (م٧٦).

من ذلك نتبين أن مجلس الشعب حسب نص المادة ٧٦ يقدم مرشحا واحد للأمة يجري عليه الاستفتاء وقد تواتر على ذلك في كافة الدساتير الجمهورية فضلا عن إطلاق مدد انتخاب رئيس الجمهورية وقد اتجه واضعو دستور ١٩٧١ على عدم جواز تجديد انتخاب أكثر من مرة غير أنه تم تعديل هذا النص على النحو الذي أطلق عدد المرات التي يعاد فيها انتخاب رئيس الجمهورية.

ورئيس الجمهورية يتعين أن يكون مصريا من أبوين مصريين، وأن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، وألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية (م٧٥). ومدة الرئاسة ست سنوات تبدأ من تاريخ نتيجة الاستفتاء. وتجري الإجراءات لاختيار رئيس الجمهورية قبل انتهاء المدة بستين يوما، ويجب أن يتم اختياره قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل، فإذا انتهت هذه المدة دون أن يتم اختيار الرئيس الجديد لأي سبب، استمر الرئيس السابق في مباشرة مهام الرئاسة حتى يتم اختيار خلفه.

وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو عجزه عن العمل أو وفاته أو إدانته بارتكاب جريمة الخيانة العظمى أو جريمة جنائية طبقا للمادة ٨٥ من الدستور يتولى مؤقتا رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلا حل محله رئيس المحكمة

الدستورية العليا بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة، ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال ستين يوما من تاريخ خلو المنصب بذات الإجراءات السابق الإشارة إليها (م٨٤).

ثانيا: نواب رئيس الجمهورية:

خولت المادة ١٣٩ من الدستور رئيس الجمهورية بأن يعين نائبا له أو أكثر، وهو الذي يحدد اختصاصاتهم كما يعفيهم من مناصبهم. ويدخل هذا في نطاق السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية أي له السلطة الكاملة في أن يعين أو لا يعين في هذا المنصب.

ثالثا الحكومة:

تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء ونوابهم، ويعين رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية، كما أنه هو الذي يعفيه من منصبه، كما يعين أعضاء الحكومة من نواب رئيس الوزراء والوزراء ونوابهم.

ومجلس الوزراء هو السلطة التنفيذية العليا، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة (١٥٣).

المبحث الثاني

اختصاصات السلطة التنفيذية

تتنوع اختصاصات السلطة التنفيذية فهي تمثل مجموعة من الاختصاصات ذات صبغة سياسية، وأخرى ذات صبغة تشريعية كما تملك اختصاصات ذات صبغة إدارية وذلك على النحو التالي:

أولا: الاختصاصات ذات الصبغة السياسية:

تختص السلطة التنفيذية بمجموعة من الاختصاصات ذات الصبغة السياسية بعضها في المجال الخارجي والأخرى في المجال الداخلي:

أ- في المجال الخارجي:

١. يتولى رئيس الجمهورية إعلان الحرب بعد موافقة مجلس الشعب (م١٥٠) سواء كانت هذه الحرب دفاعية أم هجومية.

٢. كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يعقد المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدات قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة، غير أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها (م١٠١).

٣. تعيين الممثلين السياسيين واعتماد ممثلي الدول الأجنبية: يتولى رئيس الجمهورية تعيين الممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية ويعزلهم على الوجه المبين في القانون، كما أنه يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين.

ب- في المجال الداخلي:

١. يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في القانون (م١٣٨)، وتتولى الحكومة الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية (م١٥٦).

٢. كما أن رئيس الجمهورية يملك حق العفو عن العقوبة أو تخفيفها، أما العفو

الشامل فلا يكون إلا بقانون يصدر من مجلس الشعب (م١٤٩).

. استفتاء الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا (م١٥٢) والقصد منه استطلاع رأي الشعب بغرض الوقوف على رأي الأمة وهو غير ملزم، غير أنه من الناحية الواقعية لا يمكن تجاهل نتيجة الاستفتاء.

. تعيين نواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء: يستقل رئيس الجمهورية بتعيين نواب يعاونونه في أداء مهامه الدستورية، وهو الذي يحدد اختصاصاتهم كما يعفيهم من مناصبهم (م١٣١).

. مواجهة الأخطار التي تهدد سلامة الوطن: قضت المادة ٧٤ من الدستور بأن "لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بيان إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها".

وهذا النص لا مثيل له في دساتير مصر السابقة على دستور ١٩٧١وهو مستقى من المادة ١٦ من دستور فرنسا الصادر ١٩٥٨ ويشترط لإعمال المادة ٧٤ وجود خطر يهدد إحدى الحالات المنصوص عليها في هذه المادة وتوجيه بيان للأمة بشأن هذا الخطر، ويوضح الإجراءات التي اتخذها لمواجهته، وإجراء استفتاء سياسي خلال ستين يوما للوقوف عن رأي الشعب.

. منح الأوسمة والنياشين: كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يمنح الرتب والنياشين.

ثانيا: الاختصاصات التنفيذية:

وأهم الاختصاصات التنفيذية التي يمارسها رئيس الجمهورية هي:

١. تعين الموظفين المدنيين والعسكريين وعزلهم (م١٤٣).

٢. قيادة القوات المسلحة: فرئيس الجمهورية إعمالا للدستور (م١٥٠) هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وسلطته في هذا الشأن لا تتعدى إعطاء الأوامر العامة والتعليمات للقادة العسكريين الذين يتولون القيادة الفعلية.

٣. إعلان حالة الطوارئ: فرئيس الجمهورية هو الذي يعلن حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويتعين عرض الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان المجلس منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب (م١٤٨)، ويلاحظ أن الدستور ١٩٧١ احتفظ بالوضع الذي كان سائدا في الدساتير السابقة، حيث أجاز إعلان حالة الطوارئ مع وجود المجلس، وعدم تحديد الأسباب التي تخول رئيس الجمهورية الحق في إعلان حالة الطوارئ، وإرجاء عرض قرار إعلان حالة الطوارئ في حالة حل المجلس إلى حين انتخاب مجلس جديد.

٤. إنشاء وترتيب المصالح العامة: يدخل في الاختصاص الأصلي للسلطة التنفيذية إنشاء وترتيب المرافق العامة في الدولة.

ثالثا: اختصاصات ذات صبغة تشريعية:

تملك السلطة التنفيذية مجموعة من الاختصاصات التشريعية في الأنظمة البرلمانية، فإلى جانب حقها في اقتراح القوانين وحق الاعتراض والتصديق عليه وإصدار القوانين ونشرها وحقها في دعوة البرلمان للانعقاد في دورات عادية وغير عادية تملك أيضا:

- إصدار اللوائح التنفيذية (م١٤٤).
- إصدار اللوائح التفويضية (م١٠٨).
- إصدار اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها ومن بينها اللوائح التنظيمية (م١٤٦)، إصدار لوائح الضبط الإدارية (م١٤٥)، إصدار لوائح الضرورة (١٤٧)، إصدار لوائح الخاصة بحالة الطوارئ (م١٤٨)، فهذه اللوائح جميعا من حقوق السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية.

الفصل الثالث

السلطة القضائية

المبحث الأول

أهمية السلطة القضائية

يستلزم وجود نظم قانونية على أساس تشريعي ظهور قضاء منظم ومحاكم مرتبة، وإذا كان هناك جانب من الفقه ينظر للسلطة القضائية باعتبارها فرعا من السلطة التنفيذية. فإن معظم الدساتير تنص على القواعد الكلية في شأنها وتفرد بعض الدساتير نصوصا تفصيلية عن هذه السلطة.

ويقصد بالسلطة القضائية الهيئة التي يناط بها تفسير القانون وتطبيقه على الوقائع التي تعرض عليها وتطرح أمامها للفصل فيها. وأعضاؤها هم القضاة على اختلاف درجاتهم.

وإذا كانت السلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ القانون وكان القضاء بعمله أيضا

ينفذ القانون، فثمة فارق بين الاثنين.

فالسلطة التنفيذية تنفذ القانون من تلقاء نفسها. أما السلطة القضائية فهي الأمينة على القانون والمختصة بتطبيقه على الوقائع المعينة. وعمل السلطة التنفيذية ضروري - كقاعدة عامة - بوضع القانون موضع التنفيذ بمعنى أن القانون في معظم الحالات لا يمكن تنفيذه إلا بعد أن تضع السلطة التنفيذية شروط التنفيذ التفصيلية (اللوائح التنفيذية) والقضاء يبرز إذا كان التشريع ناقصا أو غامضا فإنه في هذه الحالة يفسر القانون وقد يضيف إليه جديدا تحت ستار التفسير لاسيما في مجال القضاء الإداري.

ولا خلاف حول وجوب استقلال القضاة ووجوب إحاطتهم بكل الضمانات التي تضمن استقلالهم وأول الصفات التي يجب أن يتحلى بها القاضي هي معرفته قوانين بلاده معرفة دقيقة فالقاضي لا يمكنه تفسير القوانين وتطبيقها بغير أن يعرفها ولا تكفي هذه المعرفة النظرية بل لابد من التدريب العملي حتى تثبت في ذهنه القواعد النظرية على حقيقتها وهو يخالف في ذلك أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث لا يشترط فيهم توفر معلومات فنية خاصة.

المبحث الثاني

طرق اختيار القضاة وضماناتهم وأنواع القضاء

أولا: طرق اختيار القضاة:

يختلف أسلوب الدول في اختيار القضاء وإزاء تعدد أسلوب الدول فإننا نتعرض فيما يلي لمناهج الدول في هذا الشأن:

١. اختيار أعضاء الهيئة القضائية عن طريق الانتخاب بواسطة الشعب:

قد يتم انتخاب أعضاء السلطة القضائية بمعرفة أفراد الشعب مباشرة وهذه الطريقة وإن كانت طريقة ديمقراطية ويؤخذ بها في الديمقراطية المباشرة حيث كان الشعب يمارس كل السلطات ومن بينها اختيار القضاة، ولكن يترتب على هذه الطريقة سوء اختيار القضاة وإلى ضعف مستواهم العلمي وخضوعهم التام للأحزاب السياسية التي ترشحهم وتأثرهم بنزعاتها وميلهم إلى كسب رضاء الناخبين، مما يكون سببا في تنحي القضاة الأكفاء عن دخول المعركة الانتخابية هذا بالإضافة إلى عدم تقدير الشعب للكفاءة القضائية العلمية حتى قدرها بل نجده يعرض أحيانا عن القاضي لمجرد إصداره حكما أو أحكاما لا تتفق مع أهوائه.

٢. اختيار القضاة بواسطة الهيئة التشريعية:

تلجأ بعض الدول إلى أن يكون تعيين القضاة بمعرفة الهيئة التشريعية ويعاب على هذه الطريقة أنها تجعل القاضي متأثرا بحزب من الأحزاب وقد يراعى في التعيين ولاء الشخص لمبادئ الحزب دون مراعاة لكفاءته الشخصية، كما أن من شأن ذلك أن يؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات حيث تخضع السلطة القضائية للسلطة التشريعية.

٣. اختيار أعضاء السلطة القضائية بواسطة السلطة التنفيذية:

قد يتم تعيين أعضاء السلطة القضائية بمعرفة السلطة التنفيذية وذلك يضمن توفير الكفاءة في القضاة ورفع مستواهم وترفعهم عن الحزبية ومنازعاتها، ولذلك يؤيد هذه الطريقة أغلب الفقهاء وأخذ بها أغلبية الدول ومن بينها مصر، وذلك مع النص على مجموعة من الضمانات تكفل للسلطة القضائية الاستقلال عن السلطة التنفيذية ومن بينها الاستقلال وعدم القابلية للعزل.

ويعين القضاء في بعض الدول لمدة محددة وهو ما يتفق مع كون القضاء سلطة ثالثة مستقلة بذاتها، إذ القاعدة أن تتمتع السلطات باختصاصها لمدة معينة وهذا يتفق مع الدول التي تنتخب القضاة سواء بمعرفة الشعب أو بواسطة الهيئة التشريعية.

على أن الأغلبية العظمى من الدول تبقى القاضي في وظيفته حتى بلوغه السن القانونية وفقا للأوضاع المقررة، وبذلك يفيد القضاء من خبرة رجاله ويرتفع بمستواهم، وقد ارتفع سن القضاة في مصر إلى ٦٨ عاما وهو اتجاه يمكن من الاستفادة بخبرة شيوخ القضاة في هذه المرحلة السنية.

ثانيا: ضمانات القضاء:

عدم قابلية القضاة للعزل:

إن مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل سواء من السلطة التنفيذية أم من السلطة التشريعية هو نتيجة أساسية لفصل السلطات والوسيلة الفعالة لاستقلال القضاء بل أن هذه القاعدة تعتبر شرطا أساسيا لاستقلال القضاء نفسه.

والملاحظة أن هذه القاعدة تتفق مع اختيار القضاة بطريق الانتخاب وبطريق التعيين على حد سواء ويلحق بحق العزل حق النقل الذي قد يهدد استقلال القضاة لذلك فإن النقل دائما يخول للسلطة القضائية ولا تتدخل السلطة التنفيذية في نطاقه وإلا عصف باستقلال القضاء.

المرتب والمركز:

لما كان منصب القضاء يفرض في شاغله أن ينأى بنفسه عن مواطن الشبهة وأن يتفرغ لعمله ولما كان بيد القضاء ميزان العدل فإن الدولة تجري عادة على أن تخصص للقضاة مرتبات عالية ومجزية فضلا عما تضفيه على مركز القاضي

من مكانة سامية.

ثالثا: أنواع القضاء:

إذا كان من السهل تحديد وظيفة القضاء بصفة عامة فإن من آثار تعقد وظائف الدولة نتيجة لبروز طابعها التخصصي الذي لم يقتصر على السلطة التنفيذية. بل تعدى ذلك إلى السلطة القضائية، وهكذا تعددت أنواع المحاكم في معظم دول العالم وتنوعت اختصاصاتها ويمكن أن نميز بين أربعة أنواع من القضاء:

أ- القضاء العادي: بتخصصاته المختلفة والذي يتولى الفصل في المنازعات بين الأفراد في كافة المجالات المدنية والتجارية والجنائية والأحوال الشخصية.

ب- القضاء الإداري: ويختص بمنازعات الإدارة وحدها.

ج- القضاء الاستثنائي: كالقضاء العسكري وما شابهه.

د- القضاء ذو الطابع السياسي: الذي يتولى الإشراف على كيفية تطبيق النظام السياسي في الدولة ومحاكمة سلطات الدولة العليا عن الجرائم السياسية.

الباب السادس

الحقوق والحريات العامة

تختلف النظم المعاصرة في المدى الذي وصلت إليه في تقريرها للحقوق والحريات العامة في قوانينها ودساتيرها، كما يختلف مدلول الحقوق والحريات العامة باختلاف الزمان والمكان والفكر السياسي السائد. وهذا الاختلاف ليس باليسير الهين، بل هو اختلاف كبير، ذلك أننا نجد نظاما يوصف في زمان ومكان ما أو في مذهب ما بأنه نظام حر، فإذا بنا نجده في غير ذلك الزمان أو المكان أو المذهب يوصف بأنه نظام غير حر، نظام استبدادي.

وحقوق الأفراد وحرياتهم مكفولة للجميع يمارسونها بأنفسهم وهي من حيث عددها ليست أمرا ثابتا جامدا لا يتغير، وإنما تخضع تلك الحقوق للتطور والتحول المستمر شأنهما في ذلك شأن تطور الحياة وتقلب الظروف في حقب التاريخ المختلفة، وقد زادت حقوق الأفراد مع تطور الزمن وتقدم الحضارة وتحت ضغط الظروف المتباينة التي تحيط بالدول.

ومن ثم فإن قائمة الحقوق الفردية والحريات العامة مطاطة وقابلة للزيادة والتطور، وهذا طبيعي مادامت عناصر الحياة في تطور وحركة دائبة ودائمة.

ولا يرقى أي نشاط إنساني إلى مصاف الحرية من زاوية القانون الوضعي إلا متى توافر شرطان أساسيان، الأول أن ينظم نشاط الفرد تنظيما تشريعيا فعالا هادفا منظما لكيفية ممارسة تلك الحرية، والثاني تحديد وسائل حمايتها من أي اعتداء عليها مع تقرير الضمانات التي يلجأ إليها في حالة الاعتداء على تلك الحريات.

وبتصفح إعلانات الحقوق واستعراض مختلف الدساتير الحديثة نجد أن حقوق الإنسان يمكن ردها إلى:

أولا: الحريات المتعلقة بمصالح الأفراد المادية.

ثانيا: الحريات المتعلقة بمصالح الأفراد المعنوية.

ونوضح هاتين المسألتين في الفصلين التاليين.

الفصل الأول

الحريات المتعلقة بمصالح الأفراد المادية

وهذه الحريات هي:

الحرية الشخصية، وحرية السكن، وحرية التملك، وحرية العمل.

وسنتكلم (بإذن الله) عن كل حرية منها في مبحث مستقل.

المبحث الأول

الحرية الشخصية

ويقصد بها أن يشعر الإنسان بكرامته وبوجوده كإنسان فلا يعترضه أحد ولا يقبض عليه أو تقيد حريته إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما له حرية التنقل دون قيود وأن يأمن على نفسه وماله وعرضه، فهي تعني المحافظ على ذات الشخص الجسمانية وحريته الشخصية في التنقل "داخل الدولة، والخروج منها والعودة إليها"، تبعا لإرادته الذاتية، وحقه في الأمن، تعني عدم جواز القبض عليه أو حبسه أو معاقبته نفسيا أو بدنيا بغير مسوغ قانوني. وقد دافع عنها الفقهاء والفلاسفة واعتبروها من الحريات الأساسية وذلك لكونها أهم الحريات التي تتصل

بكيان الفرد، وقد نص عليها الإعلان الفرنسي الصادر سنة ١٧٨٩، كما كفلتها جميع الدساتير ومنها دساتير مصر.

وتتفرع الحرية الشخصية إلى عدة فروع تشكل بمجموعها مضمونها وهي حرية الذات وحرية التنقل وحق الأمن وحق سرية المراسلات.

١. حرية الذات:

كفل دستور ١٩٧١ للإنسان حقه في سلامة بدنه، فنصت المادة ٤٣ منه على أن "لا يجوز إجراء أي تجربة طبية أو علمية على أي إنسان بغير رضائه الحر".

كما ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "لكل فرد الحق في الحياة والحرية والأمن الشخصي"، كما ينص على أن "لكل إنسان أينما وجد الحق أن يعترف بشخصيته القانونية. ولا يعرض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة. أو الحملات على شرفه أو سمعته ولكل شخص الحق في حماية القانون من مثل هذا التدخل أو تلك الحملات".

كما تنص الاتفاقية الدولية في شأن الحقوق المدنية والسياسية في ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ على الآتي:

"لكل إنسان الحق الطبيعي في الحياة، ويحمي القانون هذا الحق، ولا يجوز حرمان أي شخص من حياته بشكل تعسفي.

ولا يجوز إخضاع أي فرد للتعذيب، أو لعقوبة أو معاملة قاسية أو غير إنسانية أو مهينة وعلى وجه الخصوص فإنه لا يجوز إخضاع أي فرد دون رضائه التام والحر للتجارب الطبية والعلمية".

وفي هذا المجال فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري في ٨ مارس سنة ١٩٥١ بأحقية جاويش بمديرية أمن إسكندرية كان الحكمدار قد أمر بحلق

شاربه، باعتبار أن ذلك يتضمن اعتداء على الحرية الشخصية، ويمس كرامة الفرد، وحكم له بالتعويض.

٢. حرية التنقل:

كفل دستور سنة ١٩٧١ للمواطنين حرية التنقل داخل إقليم الدولة بحرية، فنص في المادة ٥٠ منه على أن "لا يجوز أن يحظر على أي مواطن الإقامة في جهة معينة ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون"، ونص في المادة ٥١ منه على أن "لا يجوز إبعاد المواطن عن أرض الوطن أو منعه من العودة إليها" كما أن للمواطنين – طبقا للمادة ٥٢- حق الهجرة الدائمة أو الموقوتة إلى الخارج وينظم القانون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد.

وتعتبر حرية التنقل من الحريات المهمة، بل تعد شرط وجود بالنسبة لغيرها من الحريات الفردية والسياسية فلا قيمة مثلا لتقرير حق الانتخاب في الحرية السياسية إذا لم يتقرر بجانبه حق الفرد في التنقل بحرية. وقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن حق التنقل فرع من فروع الحرية الشخصية للفرد ولا يجوز مصادرته دون مسوغ أو تقييده بلا مقتضى وأن الحرية الشخصية حق مقرر ولا يجوز الحد منه أو انتقاصه إلا لمصلحة عامة في حدود القوانين واللوائح ودون تعسف أو انحراف في استعمال السلطة.

على أن القانون يستطيع تنظيم ممارسة هذه الحرية، بوضع بعض القيود التي تقتضيها مصلحة عامة، مثل المحافظة على الأمن العام أو المحافظة على سلامة الدولة من الداخل أو من الخارج أو إذا اقتضى ذلك تنظيم اقتصادي لحماية الاقتصاد القومي على أن لا تؤدي مثل تلك الإجراءات إلى إهدارها كلية. لذلك

حظر الدستور تحديد إقامة المصريين أو إلزامهم بالإقامة في المكان المعين إلا طبقا للقانون، كما حظر إبعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها (م٥٢).

٣. الحق في الأمن:

نجد المشرع الدستوري المصري في الباب الثالث من الدستور (م٤١) فيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد وتفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمعات، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة، وذلك وفقا لحكام القانون. ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي.

كما يضيف المشرع الدستوري في المادة ٤٢ من الدستور أن كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأي قيد يجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان، ولا يجوز إيذاؤه بدنيا أو معنويا كما لا يجوز حجزه أو حبسه في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون. وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شيء مما تقدم أو التهديد بشيء منه يهدر ولا يعول عليه.

كما ورد الاعتراف للإنسان بحق الأمن في مختلف الاتفاقيات الدولية والإقليمية وإعلانات الحقوق ونصوص الدساتير في نظم كثيرة ومختلفة تنظم بشكل متفاوت من دستور إلى آخر تبعا لظروف الدولة واتجاهاتها أو أنظمتها. وقد ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ما نصه:

"لا يجوز القبض على إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفيا"، "ولا يجوز استرقاق أو استعباد أي شخص. ويحظر الاسترقاق وتجارة الرقيق بكافة أوضاعها".

٤. حق سرية المراسلات:

تنص المادة ٤٥ من دستور مصر سنة ١٩٧١ على أن "لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون. وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة، وسريتها مكفولة، ولا تجوز مصادرتها أو الإطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة وفقاً لأحكام القانون".

إن مفاد هذا النص هو عدم جواز كشف سرية المراسلات بين الأفراد لما في ذلك من اعتداء على حريته الشخصية فيما تضمنته هذه المراسلات، وتعطيل لممارسته حقوقه الشخصية وانتهاك لحرية الفكر.

كما يعني حظر الرقابة على الاتصالات الهاتفية والأشرطة السمعية أو المرئية ذات الاستعمال الشخصي إلا وفقاً لأحكام القانون.

المبحث الثاني

حرية المسكن

جاءت إعلانات الحقوق والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية مؤكدة لحرمة المسكن. فنجد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ينص على أن: "لا يعرض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو أسرته أو مسكنه أو مراسلاته. ولكل شخص الحق في حماية القانون من مثل هذا التدخل أو تلك الحملات".

واعتبرت حرمة المسكن من الحقوق الدستورية التقليدية، ولذا نص عليها في الدساتير المتعاقبة منذ الثورة الفرنسية، كما نص عليها (فرمان الخط الشريف)

الصادر عام ١٨٣٩ من الباب العالي في الدولة العثمانية.

وتشمل حرمة المسكن توفير الهدوء للأفراد داخل مساكنهم، فلا يجوز اقتحامه أو الدخول فيه دون إذن، كما لا يجوز التلصص والتجسس عليهم أو إقلاقهم وحرية المسكن هي نتيجة للحرية الشخصية.

وقد قررت دساتير مصر المتعاقبة حرمة المسكن فنجد دستور سنة ١٩٢٣ بنص على أن: "للمنازل حرمة فلا يجوز دخولها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه".

كما ورد النص في دستور سنة ١٩٧١ أكثر شمولا ووضوحا حيث نص في المادة ٤٤ منه على: "للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفقا لأحكام القانون".

وحرمة المساكن من الحقوق الأساسية التي تحرص دساتير الدول المختلفة على النص عليها، وإن كانت تتفاوت الدساتير في تحديد القيود التي ترد على هذا الحق من دستور لآخر بما يتفق مع المذهب السياسي والاتجاهات السياسية التي تحكم الدولة، ولأهمية حرمة المسكن تقرر القوانين جزاءات جنائية لانتهاكها، والتحريم والحماية مقرر لجميع المساكن كبيرة أو صغيرة طابقا أو شقة أو غرفة، لذلك يخرج من نطاق الحماية المحلات العامة والنوادي والمتاجر والمكاتب وغيرها وهو ما نص عليه قانون الحريات رقم ٣٧ سنة ١٩٧٢.

ولقد سبقت الشريعة الإسلامية كافة التشريعات وإعلانات الحقوق في تقريرها لحرمة المسكن، فما أن يتوفر للفرد سكنا حتى يكتسب ذلك السكن الحرمة ولا يجوز لأحد أن يعتدي على حرمة هذا المسكن وعدم جواز ارتياده إلا بإذن صاحبه قال تعالى: ﴿يا أيها الذين آمنوا لا تدخلوا بيوتا غير بيوتكم حتى تستأنسوا

وتسلموا على أهلها ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون * فإن لم تجدوا فيها أحدا فلا تدخلوها حتى يؤذن لكم وإن قيل لكم ارجعوا فارجعوا هو أزكى لكم والله بما تعملون عليم﴾.

ويقول الرسول ﷺ : "إنما جعل الاستئذان من أجل البصر".

ولحفظ حرمة السكن، حرم الإسلام التجسس والتلصص على بيوت الآخرين، وأمر بحفظ حرمتها قال الله تعالى: ﴿ولا تجسسوا ولا يغتب بعضكم بعضا﴾.

ومن الأحكام التي قررها الإسلام لحفظ حرمة السكن، تحريمه التلصص على المنازل وكشف أستار أهلها خلسة. وفي ذلك يقول ﷺ : "من نظر إلى دار جاره فإنما نظر إلى كوة من النار".

المبحث الثالث

حرية أو حق التملك

تعتبر الملكية ذات مفهوم اقتصادي، وحيث أن هذا المفهوم يتطور مع تطور أو حركة الواقع، فإن الملكية ذاتها تتطور مع حركة الواقع الاقتصادي والاجتماعي والفكري. وقد تميزت الملكية بعدة خصائص قانونية في ظل النزعة الفردية التي سادت في القرنين الثامن والتاسع عشر ورسخت إبان الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ لاسيما في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام ١٧٩١، وكان أبرز هذه الخصائص اعتبارها حقا مقدسا لا يجوز المساس به وحقا مطلقا جامعا مانعا مؤبدا. فالملكية مقصورة على صاحبها ينتفع بها وحده ويتصرف فيها وفق ما يشاء؛ لأنها تمثل حريته وتعتبر حقا طبيعيا لصيقا بشخصيته. وعلى ذلك

نصت المادة ١٧ من إعلان حقوق الإنسان والمواطن بقولها تعد الملكية: "حقا مقدسا لا يجوز انتهاك حرمته، ولا يجوز حرمان صاحبه منه، إلا إذا اقتضت ذلك في وضوح ضرورة من مقتضيات المصلحة العامة تثبت قانونا، وبشرط تعويض عادل يدفع مقدما".

وقد أكدت هذا المادة ٨٧ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١ في نصها الآتي: "الملكية حق مقدس لا يمس".

وحق الملكية من الحقوق التي تعد أحد مظاهر استقلال الإنسان ووجوده وقد نظم الدستور المصري الصادر في سبتمبر عام ١٩٧١ حق الملكية في مواضع مختلفة.

"الملكية الخاصة مصونة ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبحكم قضائي، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقا للقانون "م٣٤".

"لا يجوز التأميم إلا لاعتبارات الصالح العام وبقانون ومقابل" م٣٥.

"المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي" م ٣٦.

لقد تضمنت النصوص السابقة حماية حق التملك وصون ملكية الأفراد من الاعتداء عليها، وتبعا لذلك فلا يجوز مصادرتها ونزع ملكية شيء منها إلا للمصلحة العامة وفي الحدود التي نص عليها القانون ومقابل تعويض عادل يستوفى لصاحبها.

ولقد حكم القضاء المصري بأن حق الملكية حق نسبي وليس حقا مطلقا، وأنه يجوز تقييد الملكية بقيود قانونية ترد في تشريعات خاصة مراعاة للمصلحة

العامة أو الخاصة، وهو فات ما انتهت إليه محكمة النقض من أن الاستيلاء المجرد لا يعدو أن يكون إجراء تنظيميا قصد به تحقيق العدالة في التوزيع وتنظيم تداول السلعة وليس من شأن هذا الاستيلاء نقل ملكية السلعة أو حيازتها إلى الحكومة بل تقييد حق الملكية بقيود قانونية تتضمنها تشريعات خاصة مراعاة للمصلحة العامة وهو أمر جائز.

وقد ورد في كتاب الله عزل وجل ما يستفاد منه تقريره لحرية التملك وحماية الملكية الفردية من ذلك قوله تعالى: ﴿يا أيها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل إلا أن تكون تجارة عن تراض منكم﴾. وقوله سبحانه: ﴿والسارق والسارقة فاقطعوا أيديهما جزاء بما كسبا نكالا من الله﴾.

وقوله ﷺ: "لا يحل لأحد أن يأخذ من مال أخيه لاعبا ولا جادا فإن أخذه فليرده عليه".

فصيانة المال وحمايته كصيانة النفس في حرمة الاعتداء عليهما، يقول ﷺ: "كل المسلم على المسلم حرام دمه وماله وعرضه".

وهذا يدل دلالة بالغة على تقرير الإسلام للملكية ووجوب حمايتها وصيانتها من كل اعتداء عليها.

المبحث الرابع

حرية العمل والتجارة والصناعة

تعني حرية العمل عدم الحيلولة بين الشخص وبين العمل الذي يريد مزاولته وكذلك عدم منعه من مزاولة النشاط التجاري أو الصناعي الذي يرغب في ممارسته فلا يصح أن تحتكر الهيئات بعض الأعمال وبعض صور النشاط في

الدولة ولا يجوز كذلك إكراه الفرد على أداء عمل معين.

وهذه الحرية ليست مطلقة وإنما تخضع للتقييد، بأن توجد شروط معينة يجب توافرها فيمن يزاول هذه الأعمال ذلك أن الاتجاه الحديث للدساتير يميل إلى تحديد هذه الحرية ويسمح للدولة بالتدخل تحقيقا للصالح الاجتماعي، وإن كان مقدار هذا التدخل يختلف في النظم الرأسمالية عنه في النظم الاشتراكية.

فبينما نجد هذا التدخل لدى النظم الرأسمالية يأتي في حدود ضيقة يقتضيها الصالح العام دون إهدار لحرية العمل، فهي تسمح بامتلاك الأفراد لوسائل الإنتاج كما تسمح بقيام مشروعات ضخمة لحساب الأفراد، وكثيرا ما تتدخل الدولة لحماية اقتصاد الدولة وتدعيمه، وحماية المستهلكين، وتنظيم العلاقة بين العمال وأرباب العمل من حيث تحديد ساعات العمل والأجور وتوفير الوسائل الصحية الملائمة والعلاج والتعويض عند ترك الخدمة ومنع تشغيل الصغار لسن معينة، كما تسمح للعمال بممارسة حقوقهم في الإضراب عن العمل.

أما في الدولة الاشتراكية فإن الدولة هي التي تقوم بكافة المشروعات الاقتصادية تتولاها وتديرها وتمتلكها؛ ذلك أن وظيفة الدولة في النظام الاشتراكي لا تقف عند حد حماية حق العمل المناسب والاستقرار فيه. وفي كل من النظامين فإن المقرر أن الدولة لها الحق في التدخل فلها أن تمنع النساء والصغار من الأعمال الشاقة صونا لصحتهم ولها أن تضع المؤهلات الواجب توفرها لمن يشغل وظائف معينة ولا يعتبر ذلك إهدارا لهذه الحرية.

وقد كفل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هذه الحرية بأن قرر:

١. وجوب إقرار حق كل إنسان في العمل باختياره الحر، ضمن شروط عادية ومرضية مع حمايته من البطالة.

٢. وجوب تكافؤ أجرة العامل مع غيره في نفس ظروف عمله دون أي تميز خارج عن طبيعة العمل.

٣. لجميع العاملين الحق في أجور عادلة ومرضية تكفل العيش الكريم لهم ولأسرهم تتناسب وكرامة الإنسان، ويضاف إلى هذا الأجر عند الاقتضاء غيره من وسائل الحماية الاجتماعية.

٤. ثبات حق العامل في الانضمام إلى نقابة تحمي مصالحه، وحقه في الاشتراك مع غيره في إنشائها.

ولكل شخص الحق في الراحة في أوقات الفراغ ولاسيما في تحديد بمعقول لساعات العمل وفي عطلات دورية بأجر.

هذا بالإضافة إلى أن الإعلان قد ضمن لكل فرد الحق في مستوى لائق من المعيشة يعتبر كافيا للمحافظة على صحته وصحة أهله، ورفاهيتهم بما في ذلك التغذية والملبس والمسكن، والعناية الصحية وضمان الخدمات الاجتماعية الكافية في حالة فقده لعمله بسبب بدني، أو ظرف خارج عن إرادته.

حق العمل في الدساتير العالمية:

نصت معظم الدساتير الحديثة في القرن الماضي على حرية العمل كحق اجتماعي، ولعل أول الدساتير التي أفردت بابا ينظم حق العمل وضماناته وتحسين ظروفه في هذا القرن دستور دولة "المكسيك" الصادر عام ١٩١٧، والمعدل عام ١٩٤٢، وكذلك دستور ألمانيا الصادر عام ١٩١٩ بعد هزيمتها في الحرب العالمية الأولى، والمعروف بدستور "فيمار" حث اشتمل على نصوص تلزم الدولة بموجبها حماية الأسرة والنشء وحق العمل وواجب تنظيم الضمان، كما اهتم دستور الجمهورية الأسبانية الصادر عام ١٩٣١ اهتماما كبيرا بهذا الحق، وكذلك دستور

الصين الصادر عام ١٩٣٦، ودستور أورجواي الصادر عام ١٩٤٠، ودستور بنما عام ١٩٤١.

حق العمل في الدساتير المصرية:

بالنسبة للدساتير المصرية السابقة على الثورة (١٩٢٣، ١٩٣٠) فلم يرد عن هذه الحرية أي نصوص.

أما الدساتير التي صدرت بعد ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ فقد نصت على حق العمل في الفصل المخصص للحقوق الاجتماعية.

فنجد دستور سنة ١٩٥٦ اشتمل على عدة نصوص تتعلق بهذه الحرية وتنظيمها، فتنص المادة ٥٢ على "للمصريين حق العمل، وتعنى الدولة بتوفيره"، كما تنص المادة ٥٣ على أن تكفل الدولة للمصريين معاملة عادلة بحسب ما يؤدونه من أعمال وبتحديد ساعات العمل وتقدير الأجور والتأمين ضد الأخطار وتنظيم حق الراحة والأجازات.

كما نصت المادة (٤٠) من دستور ١٩٦٤ على نفس الحق.

كما تذكر المادة ١٣ من دستور ١٩٧١ على أن "العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة، ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع. ولا يجوز فرض أي عمل جبرا على المواطنين إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل"

كما نصت المادة ١٥ على أن: "للمحاربين القدماء والمصابين في الحرب أو بسببها، وزوجات الشهداء وأبنائهم الأولوية في فرص العمل وفقا للقانون".

كما نصت المادة ١٤ من الدستور على أن الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء

واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون.

كما كفل الدستور نصيبا للعاملين في إدارة المشروعات وفي أرباحها، تحقيقا لذلك أشركهم في مجالس إدارة وحدات القطاع العام، كما أشرك صغار الفلاحين وصغار الحرفيين في مجالس إدارة الجمعيات التعاونية الزراعية والجمعيات التعاونية الصناعية (م ٢٦ من الدستور).

ويدفع الدولة إلى التدخل في هذه الأمور حرصها بل واجبها في تحقيق التضامن الاجتماعي بين أفراد الشعب.

الفصل الثاني

الحريات المتعلقة بالمصالح المعنوية

للأفراد في النظم المعاصرة

وهي حرية العقيدة والعبادة وممارسة الشعائر، وحرية الرأي والاجتماع والصحافة.

وسوف نخصص لكل منها مبحثا مستقلا.

المبحث الأول

حرية العقيدة والعبادة

وتعني حرية العقيدة: حرية الشخص في قرار نفسه أن يعتنق أي مبدأ أو دين وحريته في ألا يعتقد أي دين أو يفرض عليه دين معين، أما حرية العبادة فمعناها حرية الشخص في أن يتعبد وأن يباشر مظاهر الدين الخارجية أو الاشتراك

في الطقوس المختلفة للدين، كل ذلك في حدود النظام العام وحسن الآداب.

فإذا اعتقد الإنسان في دين معين، واستتبع هذا الاعتقاد منه ممارسة طقوس هذا الدين بمبادئه اعتبرت تلك عبادة، وهي بالتالي مظهر خارجي محسوس يتعدى الاعتقاد فتخرج مظاهر تدينه من عالم السرائر ومكنونات القلب إلى عالم الظاهر.

وتختلف مناهج الدول في نظرتها إلى حرية العقيدة تبعا لعلاقة القانون أو الدولة بالدين:

١. مفهوم حرية العقيدة في ظل النظام القانوني العلماني:

يتميز النظام القانوني العلماني باتخاذ الدولة موقفا محايدا حيال الأديان المختلفة فالدولة لا تعتنق دينا معينا ولا تعطي دينا الأفضلية على دين آخر. ففي فرنسا مثلا تنص المادة الثانية من القانون الصادر في ديسمبر ١٩٠٥ أن الجمهورية لا تعرف أي دين.

فالمبدأ الذي يسود في تلك الأنظمة هو الفصل بين الدين والدولة، فالدولة لا تستطيع أن تعتنق دينا معينا وليس من حقها أن تحرم دينا، ولا تمارس الدولة سلطاتها إلا في الحياة المدنية، وذلك من شأنه أن يفرض على الدولة احترام الحرية الدينية من جهة، كما يجب عليها أن تؤكد وتحمي حرية العقيدة ضد كل مساس بها. ويؤدي الموقف الحيادي للدولة في مواجهة الأديان إلى عدم اعتراف الدولة بأية ديانة وعدم تقديم أي مساعدة مادية أو غيرها لأي جهة دينية ولا يجوز للدولة أن تؤيد أو تعتنق أية أفكار دينية.

وتستلزم حرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية ضمان خضوع من يدينون بديانة معينة للسلطة الروحية المختصة واتباع ما تصدره إليهم من تعليمات وتسمح لأتباع الديانة بالخضوع لدياناتهم في الأحوال الشخصية، وكذلك حرية

القواعد المنظمة لديانتهم أي حرية تنظيم شؤونهم الدينية.

والخلاصة أن الدولة بسلطاتها وأجهزتها ومؤسساتها لا علاقة لها بالدين فالدين لا يمكن أن يكون مصدرا رسميا للقانون فالدين مسألة فردية تخص الفرد ولا صلة للدولة أو للقانون بها فالجانب الأكبر لحرية العقيدة يتحقق عن طريق الدور السلبي الذي تلعبه الدولة في مجال الأديان.

٢. مفهوم حرية العقيدة في ظل النظام القانوني الديني:

يتعين لتنظيم سلوك الأفراد في المجتمع في ظل هذا النظام وجود مصدر ديني، ومن ثم فإن القانون يرتبط ارتباطا كبيرا بالدين ويرتبط بفلسفة دينية معينة فالقواعد القانونية مصدرها الدين ومن ثم تستهدف العمل على احترام المثل الأعلى الديني الذي يؤمن به المجتمع.

ويلاحظ أن اعتناق الدولة لدين معين لا يخل بالاحترام الواجب لأهل الأديان والمعتقدات الأخرى كما لا يحول دون ممارسة الآخرين لعباداتهم وشعائرهم بشرط التزامهم بحدود الصالح العام والآداب العامة.

حرية العقيدة في إعلانات الحقوق والاتفاقات الدولية:

نص الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان على أن "لا يجوز إزعاج أي شخص بسبب آرائه، وهي تشمل معتقداته الدينية بشرط أن لا تكون بها سببا للإخلال بالنظام العام المحدد بالقانون".

وقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هذا الحق حيث نص على أن "لكل إنسان الحق في حرية الفكر والضمير والدين ويتضمن هذا الحق حريته في تغيير دينه أو عقيدته سرا أو جهرا وحده أو مشتركا مع غيره، وذلك بالتعبير المباشر والعبادة وإقامة الشعائر".

كما ورد النص على حرية العقيدة والديانة في الاتفاقية الدولية في شأن الحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الأمم المتحدة عام ١٩٦١ حيث تضمنت هذه الاتفاقية:

١. لكل فرد الحق في حرية الفكر والضمير والديانة، ويشمل هذا الحق حريته في الانتماء إلى أحد الأديان أو العقائد باختياره، وفي أن يعبر منفرداً أو مع الآخرين بشكل علني أو غير علني عن ديانته أو عقيدته، سواء كان ذلك عن طريق العبادة أو التعبير أو الممارسة أو التعليم.
٢. لا يجوز إخضاع أحد لإكراه من شأنه أن يعطل حريته في الانتماء إلى أحد الأديان أو العقائد التي يختارها.
٣. تخضع حرية الفرد في التعبير عن ديانته أو معتقداته فقط للقيود المنصوص عليها في القانون، والتي تستوجبها السلامة العامة أو الصحة العامة أو الأخلاق أو حقوق الآخرين وحرياتهم الأساسية.
٤. تتعهد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية باحترام حرية الآباء والأمهات والأوصياء القانونيين عند إمكانية تطبيق ذلك في تأمين التعليم الديني أو الأخلاقي لأطفالهم تمشيا مع معتقداتهم الخاصة.

حرية العقيدة في الدساتير العربية:

ورد النص في المادة الثانية من دستور مصر سنة ١٩٧١ على أن "الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع"، كما نصت المادة ٤٦ من الدستور على أن "تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية".

فالنظام القانوني المصري يعتبر نظاما دينيا: فالدولة لا تقف موقف الحياد

أو العداء من الأديان بل هي دولة مؤمنة، تدين بديانة رسمية وهي الإسلام، فلا انفصال بين الدين والدولة، وإنما الدولة دولة دينية تؤمن بالأديان السماوية وتختار لنفسها دينا من بينها.

ولا يعترف النظام القانوني المصري إلا بالأديان السماوية وينطبق هذا على الإسلام والمسيحية واليهودية.

كما نجد الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ ينص في المادة ١٤ منه على حماية الدولة لحرية وممارسة شعائر العقائد والأديان الموجودة في الأردن، تبعا للعادات المرعية فيها ما لم تتعارض مع الآداب والنظام العام.

ويتضمن الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ والمعدل عام ١٩٤٧ حرية الاعتقاد المطلقة والدولة بتأديتها فروض الإجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب وتكفل حرية إقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها على أن لا يكون في ذلك إخلال بالنظام العام.

كما أباح الدستور التونسي الصادر عام ١٩٥٩ في الفصل الخامس منه حرية ممارسة الشعائر ما لم تخل بالأمن العام.

وفيما عدا ذلك أكد الدستور ضمان الجمهورية لحرية الفرد في الاعتقاد.

وعلى العموم فقد اتفقت دساتير الدول العربية على ضمان حرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية لجميع مواطنيها، ما لم تخل تلك الممارسة بالقانون والنظام العام والآداب المرعية في كل دولة.

المبحث الثاني

حرية الرأي

تتكون حرية الرأي من أهلية الفرد في التفكير والاعتقاد كيفما شاء والتعبير عن آرائه بحرية تامة بغض النظر عن الوسيلة التي يسلكها سواء كان ذلك بالاتصال المباشر بالناس أو بالكتابة أو بواسطة الرسائل البريدية أو البرقية أو الإذاعة أو المسرح أو عن طريق الأفلام السينمائية أو التليفزيونية أو الصحف.

وحرية الرأي من الأسس التي لا تكتمل الحرية الشخصية للإنسان إلا بها.

وهناك حريات كثيرة تتأثر بشكل أساسي بحرية الرأي عموما فهي كل لا يتجزأ شأنها في ذلك شأن سائر الحريات، فمن المحال منح حرية العبادة بدون منح حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة وحرية الاجتماع، ولا يمكن أن يكون للحرية الدينية وجود بدون حرية الرأي والعكس بالعكس.

وهذا يعكس أهمية حرية الرأي والتعبير وأن تمتع الإنسان بحريات أساسية معينة كالحرية الشخصية وحرية العقيدة لا يتم إلا بمنح حرية الرأي والتعبير.

حرية الرأي في إعلانات الحقوق:

اهتمت إعلانات الحقوق بالنص على حرية الرأي فنجد الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة ١٧٨٧ ينص في المادة ١١ منه على حرية الرأي في ألفاظ عامة وذلك بتقريره أن "حرية تداول الأفكار والآراء هي مرة أكثر الحقوق أهمية للإنسان إن كل مواطن يستطيع أن يتكلم أو يكتب أو يعبر بحرية بدون إساءة استعمال هذه الحرية في الحالات المحددة بواسطة القانون".

كما جاء في المادة ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن

الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٤٨ أن:

"لكل إنسان الحق في حرية الرأي والتعبير عنه بما يتضمنه ذلك من حرية اعتناق الآراء بمأمن من التدخل وحرية التماس المعلومات والأفكار وإذاعتها بمختلف الوسائل دون تقيد بحدود الدولة".

حرية الرأي في الدساتير العربية:

في صدد الحريات العامة نص دستور سنة ١٩٧١ المصري في المادة ٤٧ منه على أن "حرية الرأي مكفولة، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التعبير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون والنقد الذاتي والنقد البناء ضمانا لسلامة البناء الوطني".

ويلاحظ أن هذه المادة استخدمت تعبير "كل إنسان" وهو ما يدل على أن هذه لصيقة بالمواطن كإنسان قبل أي اعتبار آخر.

لقد اعترف المشرع المصري في هذه المادة بأهمية ممارسة حرية الرأي والتعبير حتى فيما يتعلق بنقد القائمين على أجهزة الحكم.

وقد أيدت الدساتير العربية المختلفة الاتجاه نحو حرية الرأي والتعبير، وعدم تقييدها إلا في حالة الصالح العام والقانون.

المبحث الثالث

حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات

يقصد بحرية الاجتماع أن يتمكن الأفراد من الاجتماع فترة من الوقت – طالت أو قصرت – ليعبروا عن آرائهم بالمناقشة أو تبادل الرأي أو الدفاع عن رأي معين وإقناع الآخرين بالعمل به أو على سبيل التعليم والمنفعة العامة.

فإذا اتفق رأي جماعة على منهج معين في أمر من الأمور التي تهمهم فلا يحال بينهم وبين رغبتهم في تأليف جمعية أو هيئة أو نقابة أو منظمة، للوصول إلى أهداف مشروعة.

ولقد لقيت حرية تكوين الجمعيات معارضة شديدة في بداية الأمر؛ نظرا لاعتبارها مهددة لكيان الدولة ومنافسة لها في نشاطها، فضلا عن أنها لا تمثل – في الواقع – مصالح فردية وإنما تمثل مصالح اجتماعية، وهي من هذه الناحية تعد في نظر بعض الكتاب اعتداء على الحرية الفردية ذاتها.

وكان الفيلسوف "روسو" قد ذهب إلى القول بأن حق تكوين الجمعيات يتعارض مع مبدأ السيادة الشعبية؛ لأنه يؤدي إلى إفساد التعبير عن الإرادة العامة للأمة.

وقد تأثر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بآراء وأفكار روسو فجاء خلوا من النص على هذه الحرية ضمن نصوصه، وإن كانت الاتفاقيات الأوربية لحقوق الإنسان قد نصت على هذه الحرية، فذكرت المادة ١١ من الاتفاقية على أن "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الاجتماعات السلمية وفي الجمعيات ويشمل هذا الحق حرية اشتراك الفرد مع آخرين في إنشاء النقابات والانتماء إليها للدفاع عن مصالحه.

وقد نظم دستور جمهورية مصر حق الاجتماع وتكوين الجمعيات في ثلاث مواد متعاقبة (٥٤، ٥٥، ٥٦).

المبحث الرابع

حرية الصحافة

يقوم جوهر هذه الحرية على قدرة التعبير عن الرأي في المجلات والصحف المختلفة، وتقدم الفن الصحفي - بعد التقدم العلمي - أدى إلى ظهور أهمية الصحافة في توجيه الرأي العام من ناحيته، وإلى ضرورة تنظيمها بصورة تمنع من أن تستخدم كوسيلة في يد فئة من الأفراد للاستغلال والسيطرة من ناحية أخرى.

وحرية الصحافة لما تنطوي عليه من تدخل غير مباشر في الشؤون العامة للدولة فإنها ليست مطلقة وإنما تخضع لرقابة وتنظيم دقيق حتى لا تضر بالمصلحة العامة بالتجائها إلى نشر الأفكار والمبادئ الخطيرة الهدامة التي تخل بنظام الدولة الاجتماعي وتهدد كيانها.

ولقد اهتمت دساتير الدول العربية بحرية الصحافة فحرصت على النص عليها من ذلك نص المادة ٤٨ من الدستور المصري سنة ١٩٧١ فقد قرر أن "حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة، والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفها بالطريق الإداري محظور، ويجوز استثناء في حالة الطوارئ أو زمن الحرب أن تفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة محددة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة، أو أغراض الأمن القومي وذلك كله في حدود القانون".

إن هذا النص واضح في تقريره لحرية الصحافة، وقد قصر حق الرقابة على الصحف والمطبوعات على ما إذا تعلق الأمر بالسلامة العامة للأمة والوطن وترك القانون تفصيل ذلك وتحديد الجهة المختصة بفرض الرقابة.

كما ورد النص على حرية الصحافة في المادة ١٥ من دستور المملكة الهاشمية الصادر سنة ١٩٥٢ حيث قررت هذه المادة:

١. الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون.
٢. لا يجوز تعطيل الصحافة ولا إلغاء امتيازها إلا وفق أحكام القانون.
٣. يجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات والإذاعة رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني.
٤. ينظم القانون أسلوب الرقابة على أعمال الصحف.

كما نصت الدول العربية الأخرى على حرية الصحافة أيضا، فنجد الدستور المغربي قد نص عليها في الفصل التاسع، كما تضمنت المادة ١٣ من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٣٦ تنظيم حرية الصحافة، ونصت عليها المادة ٣٧ من الدستور الكويتي، وكفلها الفصل الثامن من للدستور التونسي.

ويلاحظ انه على قدر الوعي السياسي والثقافي والأخلاقي للشعب والتزامه بالمبادئ والمثل العليا تكون حرية الصحافة، وذلك لخطورة هذا السلاح في توجيهه، وتأثيره على الرأي العام للمواطنين.

المبحث الخامس

حق الانتخاب

من أهم الحقوق السياسية للمواطن حق الانتخاب. وتكفل الدساتير للمواطنين حق الانتخاب بصفتهم أعضاء في مجتمع منظم تسند فيه السيادة للشعب.

وتتغاير مناهج الدول في الأسلوب الذي تحدده للناخبين في التعبير عن آرائهم في الانتخاب، ونشير فيما يلي إلى أهم تلك الأساليب:

الانتخاب المباشر وغير المباشر:

الانتخاب المباشر وفيه يعبر الناخبون عن آرائهم مباشرة [illegible] فهو يتم على درجة واحدة.

أما الانتخاب غير المباشر فمن مقتضاه أن يتم اختيار [illegible] على درجتين. فمهمة الناخبين تقتصر على اختيار مندوبين عنهم يتولون اختيار أعضاء الهيئة التشريعية.

الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة:

يكون الانتخاب فرديا إذا اقتصرت كل دائرة انتخابية على اختيار نائب واحد، أي أن الناخب [illegible] بصوته يختار نائبا واحدا مهما كان عدد المرشحين.

أما الانتخاب بالقائمة فهو اختيار الناخب [illegible] وتحدد مهمة الناخب في تكوين قائمة [illegible].

نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي:

- **الانتخاب بالأغلبية:** يكون الانتخاب بالأغلبية إذا كان الترجيح [illegible] على أساس عدد الأصوات المطلوبة.
- **نظام التمثيل النسبي:** يفترض نظام التمثيل النسبي الأخذ بنظام القائمة، وبذلك يقصد بهذا النظام أن تتوزع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية على القوائم تبعا لنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها كل منها.



فهرس

